Naar een menswaardig bestaan

Een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid



Buitenlandse
Zaken

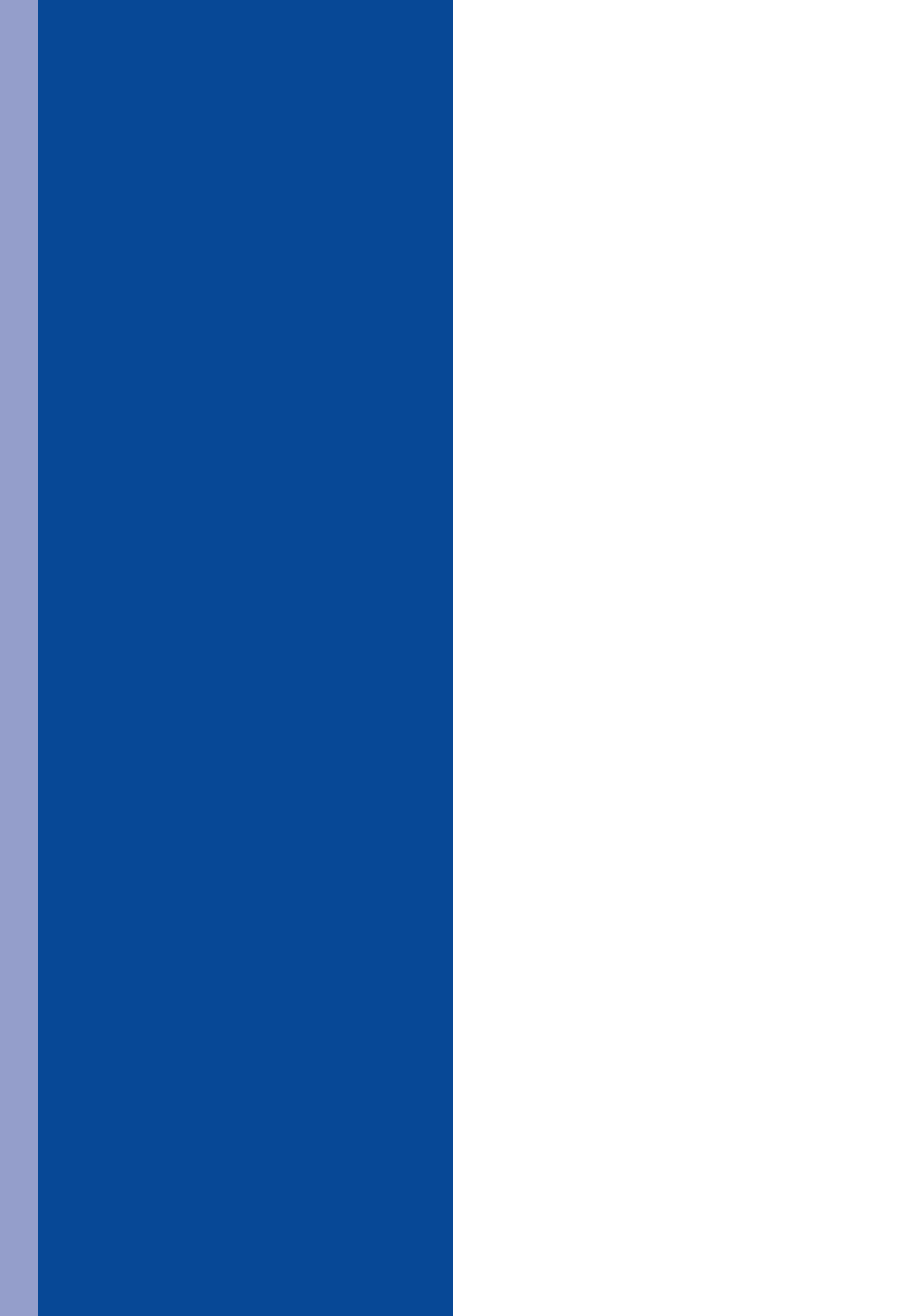
Uitgave Ministerie van Buitenlandse Zaken
Beleidsafdeling Directie Mensenrechten en Vredesopbouw
Redactie Afdeling Mensenrechten
Druk OBT, Den Haag
Ontwerp Corps
Lay-out Eindeloos
Bestelcode BZDR6621/N
www.minbuza.nl
5 november 2007

Naar een menswaardig bestaan

Een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid

Mensenrechtenbeleid is mensenwerk. We staan dan ook open voor oplossingen die door mensen zélf worden aangedragen. Om ervoor te zorgen dat burgers en organisaties gemakkelijk terecht kunnen met hun ideeën en suggesties voor de uitvoering van deze mensenrechtenstrategie, is een speciaal e-mailadres geopend: mensenrechten@minbuza.nl

Inhoudsopgave



Voorwoord

Mensenrechten, juist nu

‘We staan aan de vooravond van een grote gebeurtenis, in zowel het leven van de Verenigde Naties als in dat van de mens. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens zou wel eens het internationale Magna Carta van de gehele mensheid kunnen worden.’ Aldus Eleanor Roosevelt op 9 december 1948 in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties over de aanvaarding van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

Een mijlpaal was de Universele Verklaring, waarvan we volgend jaar het 60-jarige bestaan vieren, zeker. Voor het eerst in de geschiedenis van de mensheid bereikte de internationale gemeenschap overeenstemming over universele uitgangspunten voor menselijke waardigheid en gelijkheid in rechten. In de decennia die volgden, kregen de mensenrechten uit de Verklaring hun beslag in mensenrechtenverdragen en vonden ze een weg naar grondwetten van staten en statuten van internationale en regionale organisaties. Daarmee werd een legitieme basis gelegd voor internationale betrokkenheid bij het mensenrechtenbeleid van overigens soevereine staten.

Dit betekende echter geenszins dat de naleving van mensenrechten daarmee een feit was, verre van dat. We hoeven de kranten maar open te slaan om te zien dat mensenrechtenschendingen nog altijd op grote schaal plaatsvinden. Ook tijdens mijn reizen in het buitenland word ik hiermee geconfronteerd. Vervolging op basis van politieke of religieuze gronden, marteling, detentie zonder enige vorm van proces, genitale verminking van vrouwen en meisjes en verkrachting als oorlogswapen zijn een aantal van de schendingen die helaas aan de orde van de dag zijn.

Een proactieve bevordering van mensenrechten, gebaseerd op morele gronden en overtuiging, staat centraal in mijn buitenlandse beleid. Gerechtigheid, gelijkwaardigheid, humaniteit, respect, solidariteit en naastenliefde zijn de waarden die de ankers vormen van een beschaafde en menswaardige samenleving.

Het zijn waarden die wij in Nederland koesteren, maar die wij eveneens in het buitenland horen uit te dragen. Aandacht vragen voor mensenrechten is daarvan een logisch onderdeel. Daarnaast draagt de naleving van mensenrechten nationaal én internationaal bij aan veiligheid en aan economische en sociale vooruitgang. Hiermee is dus ook een direct belang gemoeid van de Nederlandse samenleving.

Daarbij komt dat mensenrechten als zodanig op dit moment minder vanzelfsprekend lijken te zijn. Om uiteenlopende redenen lijken staten - of andere partijen - zich minder dan voorheen gebonden te voelen aan de universele rechten. Zo menen cultuurrelativisten dat mensenrechten een westers concept vormen dat geen rekening houdt met culturele of religieuze verschillen. Deze instelling zie ik terug in de houding van een aantal niet-westerse staten die internationale betrokkenheid bij mensenrechten als onwenselijke bemoeienis met interne aangelegenheden beschouwen. Daarnaast is de aard van gewelddadige conflicten de afgelopen decennia veranderd. Geweld binnen staten komt momenteel vaker voor dan geweld tussen staten en de partijen bij deze binnenlandse conflicten laten zich vaak weinig gelegen liggen aan de internationale rechtsorde. Hetzelfde geldt voor terroristische groeperingen, die zich niet gebonden voelen aan één plaats of één natie en zeker niet aan internationale verdragen. In weer andere gevallen heeft de grote prioriteit die staten geven aan nationale veiligheid geleid tot inperking van bepaalde rechten.

Juist nu moeten we dus een extra inspanning leveren om te zorgen dat mensenrechten bovenaan de politieke agenda blijven staan. En *juist nu* moeten we er extra goed op toezien dat het niet bij mooie voornemens blijft, maar dat woorden daadwerkelijk worden omgezet in daden. Het is daarom van belang dat we streven naar een zo effectief en realistisch mogelijke aanpak, in samenhang met de andere doelen van het buitenlands beleid.

Nu mensenrechten internationaal aan erosie onderhevig lijken te zijn, wil ik het Nederlandse beleid op dit terrein kracht bijzetten. In deze mensenrechtenstrategie geef ik aan hoe ik dit denk te gaan doen. Uitgangspunt voor de strategie is dat mensenrechten altijd en voor iedereen gelden. Daarmee mag niet worden gemarchandeerd, niet in het kader van culturele of religieuze verschillen, niet in de strijd tegen het terrorisme, en ook niet in het belang van de binnenlandse veiligheid. Dat houdt eveneens in dat we ook kritisch durven zijn tegenover bondgenoten en bereid zijn om onszelf de maat te nemen. Ik schaar mezelf volledig achter de voormalige Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties,

Kofi Annan, die opmerkte: ‘Het waren nooit de mensen die klaagden over het universele karakter van de mensenrechten; zij beschouwden mensenrechten evenmin als iets dat werd opgelegd door het westen of noorden. Het waren meestal de leiders die zich erover beklaagden.’ Ik wil in het mensenrechtenbeleid op zoek naar de mensen in dit citaat en het werk ondersteunen van degenen die soms met gevaar voor eigen leven opkomen voor hun rechten en die van hun medeburgers. Als eerbetoon aan deze mensenrechtenverdedigers zal ik jaarlijks een speciale onderscheiding uitreiken: de Mensenrechtentulp.

Laten we niet vergeten dat bij de onderhandelingen over de Universele Verklaring, zelfs tot op het moment van aanvaarding, verhitte discussies werden gevoerd over de wijze waarop nationale verschillen de naleving van mensenrechten konden beïnvloeden. De voorvechters van de universele mensenrechten wisten *toen* het pleit in hun voordeel te beslechten. Wij kunnen het *nu*, bijna zestig jaar later, niet laten afweten. Want, zoals Eleanor Roosevelt aanvoerde: ‘Het terrein van mensenrechten leent zich niet voor compromissen over fundamentele beginselen.’ Vanuit die gedachte, dat met mensenrechten niet te marchanderen valt, wil ik een mensenrechtenbeleid voeren dat verschil maakt. Voor een menswaardig bestaan.

Maxime Verhagen
Minister van Buitenlandse Zaken

Samenvatting

Mensenrechten zijn de spelregels voor een samenleving waarin mensen in vrijheid van elkaar kunnen verschillen, maar voor de wet gelijk zijn. Ze schrijven overheden voor om mensen tegen geweld te beschermen en te zorgen voor gelijke kansen voor alle burgers. Mensenrechten vertegenwoordigen de fundamentele waarden waarop de democratische rechtsstaat is gebaseerd: gerechtigheid, gelijkwaardigheid, humaniteit, respect, solidariteit en naastenliefde. Wij willen een samenleving die op deze waarden is gebaseerd niet alleen voor onszelf nastreven, maar ook voor anderen. Iedereen heeft recht op een menswaardig bestaan. Het is deze sterke morele overtuiging die ons aanspoort tot een actiever mensenrechtenbeleid.

Maar de keuze voor mensenrechten komt ook voort uit realiteitszin. Voortdurende mensenrechtenschendingen tasten stabiliteit aan. De gevolgen daarvan - terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit, gedwongen migratie - zijn in de wereld van vandaag niet langer beperkt tot bepaalde landen of regio's maar reiken tot in het hart van onze samenlevingen. Andersom geldt dat we met landen waar mensenrechten worden gerespecteerd op allerlei terreinen intensieve betrekkingen kunnen aangaan. Het beschermen en bevorderen van mensenrechten, als belangrijke component van de internationale rechtsorde, is daarom voor een land als Nederland meer dan ooit ook in ons eigen belang.

Met ons buitenlands beleid werken we aan een veilige, rechtvaardige, schone en welvarende wereld. Dit is geen abstract doel. Het gaat ons uiteindelijk om de mensen die in die wereld leven - om onze medemensen, maar ook om onszelf.

Een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid

Het doel dat we voor ogen hebben is veelomvattend en ambitieus: wereldwijde bescherming en bevordering van mensenrechten. Dit vraagt om een extra investering in het hele mensenrechtenbeleid. Tegelijk maken we strategische keuzes

op basis van ontwikkelingen in de wereld om ons heen: een keuze voor thema's waar onze inzet het hardste nodig is en een visie op hoe we op deze thema's resultaat kunnen bereiken.

Meer investeren in het hele mensenrechtenbeleid betekent dat mensenrechten een *integraal* onderdeel zullen zijn van onze relaties met andere landen, van onze inzet in EU-verband en van ons optreden in multilaterale fora. Nederland zal waar nodig ook kritisch zijn tegenover bondgenoten en is eveneens bereid zichzelf de maat te nemen.

Deze extra investering in ons mensenrechtenbeleid is een taak voor iedereen - minister, ambassadeur, medewerker op het departement of op een ambassade. Van allen wordt alertheid, inventiviteit en proactief optreden gevraagd. Ook de Nederlandse mensenrechtenambassadeur zal hiervoor worden ingezet.

Hoe graag we ook willen, we kunnen niet alles tegelijk. We moeten onze middelen daar inzetten waar ze het hardst nodig zijn. Vanuit dit uitgangspunt is gekozen voor vier centrale thema's: universaliteit; mensenrechten, vrede en veiligheid; de ondeelbaarheid van mensenrechten en de stem van mensenrechten.

Mensenrechten voor iedereen, altijd en overal

Universaliteit, de idee dat mensenrechten voor iedereen, altijd en overal gelden, vormde het uitgangspunt voor de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948. Uitgerekend nu is het van belang deze waarde een centrale plaats te geven in het mensenrechtenbeleid. In een tijd waarin interculturele dialoog hoog op de agenda staat, is het benadrukken van de gemeenschappelijke basis cruciaal. Mensenrechten maken deel uit van deze basis. De overtuiging dat ieder mens gelijk is in rechten en waardigheid vormt bijvoorbeeld de drijfveer om te werken aan gelijke rechten voor mannen en vrouwen, te voorkomen dat culturele en religieuze tradities als excuus worden gebruikt om bepaalde rechten niet te respecteren, en te bevorderen dat iedereen ter wereld zijn of haar eigen mening kan uiten.

Concreet leidt dit tot een keuze voor extra inzet op zes onderwerpen, die elk een ernstige en actuele schending van universele rechten vertegenwoordigen. Nederland zal zich bijvoorbeeld sterk maken voor het uitbannen van kinderarbeid en zich wereldwijd inspannen om de discriminatie van homoseksuelen tegen te gaan.

- De bescherming van leven en lichaam, het waarborgen van de fysieke integriteit van de mens, is een van de meest fundamentele mensenrechten en voor ieder mens ter wereld relevant. **Doodstraf** (1) en **marteling** (2) vormen hierop een buitengewoon ernstige inbreuk. De strijd tegen de doodstraf en tegen marteling is nog lang niet gestreden. Over afschaffing van de doodstraf bestaat nog steeds geen wereldwijde consensus en het absolute verbod op marteling staat onder druk. Nederland blijft streven naar de wereldwijde universele afschaffing van de doodstraf, waarbij een wereldwijd moratorium op de doodstraf een eerste stap kan zijn. Nederland zal zich inzetten om zelf, in EU-verband en via NGO's zoveel mogelijk landen te bewegen om marteling te bestrijden.

- Mensenrechten voor iedereen, altijd en overal betekent dat het niet uitmaakt of iemand moslim, christen, boeddhist of atheïst is. Mensenrechten overstijgen de verschillen tussen religies. Uit naam van religie mogen geen beperkingen worden opgelegd aan het realiseren van mensenrechten. Een religie kan geen 'eigen mensenrechten' formuleren. Het betekent ook dat ieder individu vrij is uit te komen voor zijn of haar geloof, van geloof te veranderen of geen religieuze levensovertuiging aan te hangen. Overheden hebben de plicht om deze vrijheid te garanderen, zowel in wetgeving als in de praktijk. Rechtsongelijkheid, discriminatie en vervolging van mensen die tot een religieuze minderheid behoren, komen neer op een ernstige schending van de rechten die hen ieder individueel toekomen. Nederland zal zich vanuit dit perspectief in het bijzonder inzetten voor de bevordering van **de individuele vrijheid van godsdienst en de bescherming van religieuze minderheden** (3).

- **Vrouwen** (4) worden in een groot deel van de wereld beperkt in hun mogelijkheden om als volwaardig lid deel te nemen aan de samenleving. De rechten van vrouwen en meisjes worden massaal geschonden, of het nu gaat om verkrachting als oorlogswapen, discriminatie op de werkvloer of geweld thuis. De universaliteit van mensenrechten is daarmee voor ongeveer de helft van de wereldbevolking niet vanzelfsprekend. Vrouwenrechten

zijn mensenrechten. Politieke aandacht om discriminatie van en geweld tegen vrouwen te bestrijden is daarom noodzaak. Nederland zal zich inspannen om de rechten van vrouwen hoger op de politieke agenda te krijgen, in bilaterale contacten, in EU-verband, binnen de Raad van Europa en binnen de VN.

- Omdat kinderen het meest kwetsbaar zijn, hebben juist zij steun nodig bij de realisatie van hun rechten. Nederland zal daarom in multilateraal en bilateraal verband aandacht voor **kinderen** (5) bevorderen, en met name voor de bestrijding van geweld tegen kinderen en het tegengaan van kinderarbeid.

- Nederland zal zich ook inspannen om wereldwijd **de discriminatie van homoseksuelen** (6) tegen te gaan. We zullen ons inzetten om discriminatie door overheden op grond van homoseksualiteit tegen te gaan en streven naar afschaffing van strafbaarstelling van homoseksualiteit.

Mensenrechten, vrede en veiligheid

De verwevenheid tussen mensenrechten, vrede en veiligheid is het tweede centrale thema in de mensenrechtenstrategie. Voortdurende mensenrechtenschendingen leiden op lange termijn vrijwel altijd tot instabiliteit. Onze huidige samenleving, waar bedreigingen van onze veiligheid nationale grenzen overschrijden, is hiervoor zeer gevoelig. Daar waar de structuur en stabiliteit binnen staten wegvalt, ontstaat een thuishaven voor internationaal terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit.

Mensenrechten hangen nauw samen met stabiliteit. Daar waar mensenrechten worden geschonden, is ook de veiligheid in het geding – en andersom. Daarom zullen mensenrechten deel uitmaken van onze inzet om vrede en veiligheid te bevorderen.

Mensenrechtenbeleid en veiligheidsbeleid moeten elkaar versterken. De raakvlakken bevinden zich op verschillende niveaus. Op het internationaal-politieke niveau is het van belang het draagvlak voor het concept '*Responsibility to Protect*' te vergroten. Dit concept gaat weliswaar nadrukkelijk uit van de verantwoordelijkheid van de staat zélf om de rechten van zijn burgers te beschermen, maar erkent

ook dat indien de staat dit niet kan of wil, de internationale gemeenschap niet aan de zijlijn mag blijven toekijken. Nederland zal zich hiervoor inzetten. Op het niveau van ons eigen buitenlands beleid dienen mensenrechten deel uit te maken van onze inspanningen om instabiliteit in andere landen tegen te gaan. Dit is relevant voor ons beleid ten aanzien van fragiele staten, hervorming van de veiligheidssector, en kleine wapens en wapenexport. De verwevenheid tussen mensenrechten en veiligheid moet eveneens tot uiting komen op operationeel niveau, in de manier waarop crisisbeheersingsoperaties worden voorbereid en uitgevoerd. Een rechtvaardige vrede kan niet tot stand komen wanneer misdaden onbestraft blijven. Nederland zal zich op internationaal niveau inzetten voor de bestrijding van straffeloosheid en zal hier ook zelf een belangrijke bijdrage aan leveren.

De veiligheid van het individu is een fundamenteel recht en de bescherming van individuen een fundamentele verantwoordelijkheid van iedere overheid. Door de bestrijding van terrorisme wordt bijgedragen aan een omgeving waarin mensenrechten kunnen worden beschermd en bevorderd. Dit geldt voor ons eigen land, maar ook voor landen waar we ter plekke een bijdrage leveren aan de internationale bestrijding van terrorisme. Terrorisme beoogt de verworvenheden van een op recht en democratie gefundeerde samenleving aan te tasten door met gebruik van geweld of het dreigen daarmee angst en wanorde teweeg te brengen. Bovendien kan het ontbreken van respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheden bijdragen aan de ontwikkeling van extremisme en gewelddadige politieke oppositie. De beste verdediging tegen terrorisme is uiteindelijk een goed functionerende nationale en internationale rechtsorde, waarin voor ieder vreedzame middelen voor handen zijn om zich te uiten en voor de eigen rechten op te komen. Weliswaar zullen soms bij de bestrijding van terrorisme nieuwe beperkingen aan individuele rechten moeten worden gesteld, maar dit zal altijd geschieden binnen de grenzen van beperkingsclausules die aanvaard zijn bij de diverse internationale mensenrechtenverdragen. Immers, het primaire doel bij de bestrijding van terrorisme is de bescherming en instandhouding van de democratische rechtsstaat.

Nederland zal in internationaal verband en bilaterale contacten actief uitdragen dat terrorismebestrijding en de bevordering van mensenrechten hand in hand moeten gaan. Ook zal Nederland zich inspannen om oplossingen te vinden voor actuele dilemma's waarvoor het internationale rechtssysteem zich gesteld ziet.

De ondeelbaarheid van mensenrechten

Burgerrechten en politieke rechten en rechten die gerelateerd zijn aan ontwikkeling (economische, sociale en culturele rechten) zijn gelijkwaardig en moeten in samenhang worden bevorderd. Dit wordt geduid met de ondeelbaarheid van mensenrechten. Economische, sociale en culturele rechten zijn evenals burgerrechten en politieke rechten nodig voor een menswaardig bestaan. Burgerrechten en politieke rechten zijn onmisbaar om op het terrein van economische, sociale en culturele rechten vooruitgang te boeken. Het geïntegreerde karakter van ons buitenlands beleid biedt goede mogelijkheden om deze ondeelbaarheid van rechten in de praktijk te brengen.

Nederland zal onder meer bijdragen aan een structurele verbetering op het gebied van alle rechten door de opbouw en versterking van nationale systemen voor de bescherming van mensenrechten in landen. Daarnaast zal in het ontwikkelingsbeleid aandacht worden besteed aan de relatie tussen mensenrechten en millenniumdoelen. Ook het bedrijfsleven kan door middel van maatschappelijk verantwoord ondernemen een waardevolle bijdrage leveren aan de realisatie van zowel burgerrechten en politieke rechten als economische, sociale en culturele rechten.

De stem van mensenrechten

We kunnen de naleving van mensenrechten wereldwijd bevorderen door landen aan te spreken op hun internationale verplichtingen, en door te protesteren tegen schendingen. Voor verandering binnen een samenleving is een roep van buitenaf echter niet voldoende. Mensen moeten uiteindelijk hun eigen rechten opeisen. Gelukkig zijn er in iedere samenleving mensen die de moed hebben om hun stem te laten horen. Zij zetten zich in om hun medeburgers te informeren en hun regeringen aan te spreken, ongeacht de gevaren die dit met zich mee kan brengen. Mensenrechtenverdedigers zijn de stem en het geweten van een maatschappij. Om te worden gehoord, door medeburgers en door de overheid, is vrijheid van meningsuiting noodzakelijk. Zonder vrije media zijn mensenrechtenverdedigers monddood, zonder mediadiversiteit heeft het publiek geen toegang tot verschillende opvattingen. Nederland zal mensenrechtenverdedigers met politieke en praktische middelen ondersteunen. Nederland zal zich eveneens inzetten voor de bevordering van het recht op vrijheid van meningsuiting door mediavrijheid en -diversiteit te stimuleren.

Als eerbetoon aan mensenrechtenverdedigers is een speciale onderscheiding - de Mensenrechtentulp - in het leven geroepen die jaarlijks zal worden uitgereikt.

Strategische inzet

Op deze thema's (universaliteit; mensenrechten, vrede en veiligheid; ondeelbaarheid en de stem van mensenrechten) wil Nederland verschil maken en vooruitgang boeken. Ze zullen onder meer terugkomen in resoluties die Nederland, al dan niet in EU-kader, indient in de Verenigde Naties, consequent aan de orde komen tijdens bilaterale gesprekken en het onderwerp zijn van door Nederland georganiseerde of gefinancierde activiteiten. We willen hierbij ook zoveel mogelijk samen optrekken met internationale, regionale en lokale organisaties uit het maatschappelijk middenveld.

Om de mogelijkheden voor het financieren van mensenrechtenprojecten te vergroten, is een nieuw mensenrechtenfonds in het leven geroepen. In 2008 is hiervoor een bedrag van 20 miljoen euro uitgetrokken.

Het is voor een effectief buitenlands beleid van belang om de bevordering van de internationale rechtsorde en van mensenrechten te bezien in samenhang met de andere doelen van dit beleid. Een adequate reactie op de uitdagingen en dreigingen van onze tijd vraagt om een overtuigde inzet op mensenrechten, zonder deze samenhang uit het oog te verliezen.

We moeten bovendien in iedere situatie voor de meest effectieve aanpak kiezen. Soms werkt het op de spits drijven van een zaak averechts of zouden de personen in kwestie hiermee in gevaar worden gebracht. In een dergelijk geval is stille diplomatie het beste middel, bijvoorbeeld door het voeren van een kritisch gesprek achter gesloten deuren. Soms heeft het echter meer effect om een land in het openbaar aan te spreken, bijvoorbeeld door een verklaring af te leggen of de ambassadeur van het land in kwestie om opheldering te vragen. Het doel - verbetering van de mensenrechtensituatie - staat voorop, het middel kan verschillen. Tegelijkertijd moet worden benadrukt dat een verbetering van de mensenrechtensituatie niet van de ene op de andere dag kan worden bewerkstelligd. Inzet op mensenrechten is vereist, ook wanneer resultaten niet direct zichtbaar zijn.

Leeswijzer strategie

De strategie opent met een hoofdstuk over het belang van mensenrechten in deze tijd en de actieve rol die Nederland voor zich ziet weggelegd. In hoofdstuk 2, 'Mensenrechten voor iedereen, altijd en overal', wordt in zes thema's uitgewerkt hoe Nederland de universele toepassing van mensenrechten wil versterken. Hoofdstuk 3 gaat in op de relatie tussen mensenrechten, vrede en veiligheid. In hoofdstuk 4 komt een aantal aspecten van de ondeelbaarheid van mensenrechten aan bod en wordt aangegeven hoe deze aspecten beter tot uiting zouden kunnen komen in het Nederlandse buitenlands beleid. Hoofdstuk 5 sluit af met de Nederlandse inzet om de 'stem van mensenrechten' van binnenuit te ondersteunen.

1 Het belang van mensenrechten

1.1 Inleiding

'Willen we ons in de eenentwintigste eeuw bevrijden van de cyclus van geweld, terroristische aanslagen en oorlog en willen we herhaling van de gebeurtenissen in de twintigste eeuw voorkomen, dan rest ons niets anders dan begrip en verwezenlijking van alle mensenrechten voor iedereen, ongeacht ras, geslacht, geloof, nationaliteit of sociale status.'

(De Iraanse advocate Shirin Ebadi bij ontvangst van de Nobelprijs voor de Vrede in 2003)

Mensenrechten zijn essentieel, maar niet vanzelfsprekend. De internationale agenda wordt gedomineerd door de dreiging die uitgaat van terreur en internationale georganiseerde misdaad en de onzekerheden die voortkomen uit schaarste aan energiebronnen en klimaatverandering. In de moeizame zoektocht naar internationale oplossingen dreigen mensenrechten bewust of onbewust over het hoofd te worden gezien. Mensenrechten worden beschouwd als een overbodige luxe of juist een onnodig complicerende factor. Het verworven recht, dat na het einde van de Koude Oorlog terrein veroverd had, is in de praktijk niet onaantastbaar.

Mensenrechten zijn echter geen luxe. Mensenrechten moeten het *uitgangspunt* zijn, juist ook in deze tijd. Mensenrechten vertegenwoordigen de fundamentele waarden waarop de democratische rechtsstaat is gebaseerd. Het zijn de spelregels voor een samenleving waarin mensen in vrijheid van elkaar kunnen verschillen en tegelijkertijd kunnen rekenen op gelijkheid van behandeling. Een samenleving waarin rechters onafhankelijk zijn en eenieder recht heeft op verdediging.
Een samenleving waarin mensen zelf hun vertegenwoordigers kiezen en inspraak hebben op bestuur. Mensenrechten zijn ook de spelregels voor een samenleving waarin de overheid geen onnodig geweld gebruikt, maar mensen juist beschermt tegen geweld. Een samenleving waarin mensen gelijke kansen hebben op onderwijs, werk en gezondheidszorg. Een samenleving waarin mensen in alle vrijheid kunnen spreken, denken en geloven.

Mensenrechten hebben in de loop der tijd een vaste plaats verworven in ons gedachtegoed en in onze samenleving. De waarden die wij voor onszelf koesteren - gerechtigheid, vrijheid, gelijkwaardigheid, humaniteit - moeten wij ook actief bevorderen voor anderen. Deze waarden overstijgen grenzen. Mensenrechten centraal stellen in buitenlands beleid komt daarom in de eerste plaats voort uit morele overtuiging en vanuit de grondwettelijke plicht tot versterking van de internationale rechtsorde.

Maar het is ook een realistische noodzaak. Wij hebben er baat bij dat mensenrechten overal ter wereld worden bevorderd. Mondiale kwesties zijn nauwer met mensenrechten verweven dan vaak wordt aangenomen. Daar waar landsgrenzen vervagen, worden de effecten van datgene wat zich binnen deze landsgrenzen afspeelt een zaak van ons allemaal. Adequaat hierop reageren en duurzame oplossingen vinden kan alleen door mensenrechten de centrale plaats te geven die zij verdienen.

Dit hoofdstuk gaat in op de actuele context voor het Nederlandse mensenrechtenbeleid, dat onveranderd de internationale mensenrechtenverdragen als uitgangspunt heeft.[1] Het beschrijft ontwikkelingen in de wereld om ons heen, inclusief de belangrijkste veranderingen die de afgelopen jaren in het speelveld hebben plaatsgevonden. Het gaat eveneens in op de actievere rol die Nederland in internationaal verband op het gebied van mensenrechten wil spelen. De accenten die hierbij zullen worden gezet, komen in de volgende hoofdstukken aan de orde.

1.2 Ontwikkelingen in de wereld om ons heen

1.2.1 Mensenrechten als rode draad

Het Nederlandse mensenrechtenbeleid is gebaseerd op de idee dat versterking van de internationale rechtsorde - waarin mensenrechten een belangrijke component zijn - een morele en grondwettelijke verplichting is. Evenals op nationaal niveau is het op internationaal niveau van belang dat er afspraken worden gemaakt over de omgang met elkaar en dat ieder zich aan die afspraken houdt. Zonder regels is de wereld niet leefbaar. De versterking van de interna-

1 Het gaat onder andere om de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens.

tionale rechtsorde is dan ook vastgelegd in onze Grondwet.[2] Dit is echter niet alleen een kwestie van morele overtuiging. Een sterke internationale rechtsorde, inclusief mensenrechten, is ook in ons eigen belang. Dit laatste aspect wordt niet altijd erkend, maar is wel in relevantie gegroeid.

Voortdurende mensenrechtenschendingen tasten op termijn stabiliteit aan. De gevolgen daarvan zijn niet langer beperkt tot bepaalde landen of regio's maar kunnen reiken tot in het hart van onze samenleving. De huidige mondiale samenleving wordt immers gekenmerkt door steeds meer grensoverschrijdende activiteiten, wat zowel positieve als negatieve gevolgen heeft voor staten, burgers en niet-statelijke actoren. Staten worden vaker geconfronteerd met bedreigingen van buitenaf, burgers zijn veel beter geïnformeerd over wat er in de rest van de wereld gebeurt en niet-statelijke actoren kunnen zich gemakkelijker bewegen op het wereldtoneel. Hierdoor kunnen mensenrechtenschendingen in een bepaald land sneller dan in het verleden effect hebben op internationaal niveau en daarmee ook op de belangen van landen die niet direct in de buurt liggen. Instabiliteit heeft consequenties voor veiligheid, bijvoorbeeld omdat instabiele landen een uitvalsbasis kunnen vormen voor terroristen.[3] Instabiliteit heeft ook negatieve effecten op het investeringsklimaat in bepaalde landen en op gedwongen migratiestromen. Hoewel niet altijd goed zichtbaar, zijn mensenrechten in veel van de hedendaagse internationale vraagstukken verweven als een rode draad. Om adequaat in te spelen op internationale ontwikkelingen is het van belang dat we die rode draad blijven zien.

1.2.2 Legitimiteit

Het ligt voor de hand op basis van deze ontwikkelingen te concluderen dat mensenrechten meer dan ooit een legitieme zorg van de internationale gemeenschap zijn. Hoewel dit in de ogen van de Nederlandse regering juist is, en bovendien keer op keer in resoluties van de VN als leidend uitgangspunt is erkend, wordt deze conclusie in de praktijk niet wereldwijd gedeeld. Daar waar na het einde van de Koude Oorlog sprake was van een groeiende acceptatie van dit 'legitimiteitsbeginsel', lijkt deze groei thans te stagneren.

Een positieve stap was de aanname door de Wereldtop tijdens de 60^{e} AVVN (2005) van de *World Summit Outcome* waarin onder andere het concept

2 In artikel 90 van de Nederlandse Grondwet is vastgelegd dat de Nederlandse regering gehouden is de internationale rechtsorde te bevorderen.

3 De relatie tussen veiligheid en mensenrechten wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 3.

'*Responsibility to Protect*' werd erkend.[4] Het concept benadrukt dat de primaire verantwoordelijkheid voor het beschermen van burgers bij de eigen regering berust. In tweede instantie heeft echter ook de internationale gemeenschap de verantwoordelijkheid in te grijpen - dat wil zeggen, indien een land de rechten van de eigen burgers massaal schendt of weigert om schendingen te beëindigen. Maar uitwerking en toepassing zal nog veel politieke wil en inspanning vergen, zoals ook blijkt in een situatie als Darfur.[5]

De stem van landen die internationale bemoeienis met landenspecifieke situaties als ontoelaatbare inmenging in interne aangelegenheden beschouwen, lijkt in internationale fora luider te klinken dan een decennium geleden - niet in de laatste plaats omdat deze landen meer invloed hebben gekregen in de VN-mensenrechtenraad.[6] Dit heeft tot gevolg dat het in sommige opzichten binnen de VN steeds moeilijker wordt om landen aan te spreken op hun mensenrechtenbeleid. Ook in bilaterale betrekkingen werkt deze trend door, met name omdat de relatief nieuwe, grote spelers op het wereldtoneel onderwerpen als goed bestuur en mensenrechten niet of nauwelijks op hun bilaterale agenda hebben staan. Anderzijds zijn mensenrechten voor de EU en de EU-lidstaten juist steeds meer onlosmakelijk onderdeel van de betrekkingen met andere landen geworden.
De uitdaging voor traditionele voorvechters van mensenrechten, waartoe ook Nederland behoort, is om overtuigend te kunnen uitdragen dat het respecteren en bevorderen van mensenrechten uiteindelijk in ieders belang is. Nationale soevereiniteit kan nooit een excuus zijn voor het weren van kritiek op de mensenrechtensituatie in een land.

1.2.3 Universaliteit

Het begrip 'legitimiteit' kan niet los worden gezien van het universaliteitsbeginsel. Mensenrechten zijn een legitieme zorg van de internationale gemeenschap op basis van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Maar aan de idee dat de hierin omschreven rechten overal ter wereld en voor iedereen dienen te gelden, werden lange tijd weinig consequenties verbonden. Na het einde van de Koude Oorlog werd universaliteit breder aanvaard. Hierdoor werd het in 1993

---

4 '*World Summit Outcome 2005*', document A/60/RES/1, paragrafen 138 en 139.

5 De '*High-Level Mission*' heeft in zijn rapport over de situatie in Darfur aan de VN-Mensenrechtenraad weliswaar gebruik gemaakt van het concept 'Responsibility to Protect', maar daar aan vooraf gaand is het niet toegepast door de VN-Veiligheidsraad in zijn beraadslagingen over Darfur. Zie ook paragraaf 3.4.

6 De verdeling van zetels over regionale groepen in de VN-mensenrechtenraad is anders dan die in de oude VN-mensenrechtencommissie. De Westerse Groep bezet 7 van de 47 zetels van de Raad, tegenover 10 van de 53 zetels van de Commissie.

mogelijk om in de Verklaring van Wenen vast te leggen dat verschillen in historische, culturele of religieuze achtergrond geen rechtvaardiging vormen voor het schenden van rechten. De praktijk blijkt echter weerbarstig. Universaliteit wordt weliswaar op papier onveranderd beleden als leidend principe, maar we zien tegelijkertijd dat nadrukkelijker een beroep wordt gedaan op diversiteit wanneer het gaat om de toepassing van internationale normen en waarden.

De Nederlandse regering blijft van mening dat internationale betrokkenheid en dialoog alleen mogelijk zijn op basis van universele uitgangspunten. Ondermijning van de universele toepassing van mensenrechten tast de legitimiteit van deze betrokkenheid aan. Dit is echter geen standpunt dat van achter vestingmuren moet worden verdedigd, maar waarover een levendig debat plaats dient te vinden en waarvoor telkens actuele argumenten moeten worden gevonden. Het betekent ook dat we moeten kunnen aantonen dat we ons er ook in onze eigen samenleving voor inspannen dat mensenrechten worden gerespecteerd en dat we optimaal samenwerken met het internationale rechtssysteem. Mensenrechten gelden voor iedereen, altijd en overal.

Het is eveneens van belang te benadrukken dat universaliteit *niet* inhoudt dat iedere samenleving er uiteindelijk exact hetzelfde uit dient te zien, maar dat het gedrag van overheden tegenover burgers aan de minimumeisen dient te voldoen die door mensenrechten worden gedefinieerd. Mensenrechten bepalen bijvoorbeeld dat overheden moeten zorgen voor vrijwaring van foltering, de gelijkwaardigheid en gelijkheid voor de wet van man en vrouw moeten waarborgen en het recht op leven moeten respecteren. Dit geldt voor iedere samenleving. Cultuurrelativisme op het gebied van mensenrechten is niet te verenigen met de gelijkwaardigheid van individuen, waar ook ter wereld. Zij die mensenrechten verwerpen omdat het 'westerse' waarden zouden zijn, hebben ongelijk. Om onder het mom van culturele of religieuze verschillen te pretenderen dat mensenrechten niet van toepassing zijn, staat haaks op het principe van universaliteit.

In hoofdstuk 2 zal de toepassing van het universaliteitsbeginsel nader worden uitgewerkt.

1.2.4 Het belang van *alle* mensenrechten

De hierboven beschreven druk op mensenrechten - en de noodzaak om tegenwicht te bieden - geldt vooral voor de categorie burgerrechten en politieke rechten. Het herbevestigen van deze rechten is daarom in deze tijd een bittere

noodzaak. Het zijn immers met name deze rechten die onder druk staan wanneer leiders kost wat kost aan de macht willen blijven - vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging, vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. En dat is niet voor niets. Burgerrechten en politieke rechten zijn van essentieel belang voor de vrijheidssfeer van de individuele mens en voor een samenleving die hier de voorwaarden voor schept. Het zijn de rechten die bepalen hoe de relatie is tussen overheid en burger. Burgerrechten en politieke rechten geven burgers inspraak in de wijze waarop hun land wordt bestuurd en hun samenleving wordt ingericht. Ze vormen daarmee de grootste bedreiging voor de positie van niet-democratische machthebbers en het meest heikele punt voor die landen die het sterkst hechten aan hun nationale soevereiniteit. Het zijn ook met name deze rechten die bij de bestrijding van terrorisme in het gedrang dreigen te komen, zoals het verbod op foltering en het recht op een eerlijke rechtsgang.

Burgerrechten en politieke rechten zijn eveneens onmisbaar voor het realiseren van rechten die betrekking hebben op de economische, sociale en culturele ontwikkeling van de mens (ESC-rechten). Vaak wordt beweerd dat burgerrechten en politieke rechten alleen kunnen worden gerealiseerd wanneer er sprake is van een bepaalde mate van ontwikkeling, terwijl dat in veel gevallen onjuist is. Integendeel, deze rechten zijn van essentieel belang voor de ontwikkeling van een welvarende, democratische samenleving. Een bevolking die vrij kan stemmen, die vrijuit kan spreken en die zich vrij kan organiseren, zal eerder economische vooruitgang en ontwikkeling bereiken dan een bevolking die verstoken is van deze rechten. Burgerrechten en politieke rechten geven mensen de instrumenten in handen om hun behoeften en wensen te uiten en hun regering tot actie te bewegen.

De noodzaak om tegenwicht te bieden aan de druk op burgerrechten en politieke rechten doet niet af aan het feit dat het Nederlandse mensenrechtenbeleid uitgaat van de ondeelbaarheid van mensenrechten. Respect voor het ene recht kan niet zonder respect voor het andere recht. Bovendien is *ieder* recht even relevant voor de menselijke waardigheid en ontplooiing van het individu.
Het geïntegreerde karakter van ons buitenlands beleid biedt goede mogelijkheden om de onderlinge samenhang en gelijkwaardigheid van rechten in de praktijk te brengen. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op in gegaan.

1.2.5 De effectiviteit van mensenrechtenbeleid

Er is tegenwoordig terecht veel aandacht voor de effectiviteit van het buitenlands beleid. Dit geldt ook voor het mensenrechtenbeleid. Het is hierbij van belang

om twee aspecten te benadrukken: een sterk mensenrechtenbeleid kan de effectiviteit op andere beleidsterreinen vergroten én de instrumenten van het mensenrechtenbeleid zelf dienen zo effectief mogelijk te worden ingezet.

Het is voor een effectief buitenlands beleid van belang om de bevordering van de internationale rechtsorde en van mensenrechten te bezien in samenhang met de andere doelen van dit beleid. Een adequate reactie op de uitdagingen en dreigingen van onze tijd vraagt om een overtuigde inzet op mensenrechten, zonder deze samenhang uit het oog te verliezen. Dit houdt in dat recht moet worden gedaan aan de relatie tussen mensenrechten en andere onderwerpen, zoals veiligheid en ontwikkeling, maar ook bijvoorbeeld internationale handel. Dit hoeft zeker niet te betekenen dat met belangrijke handelspartners niet over mensenrechten kan worden gesproken, juist wél. Het bedrijfsleven is op lange termijn immers gebaat bij stabiele markten en een goed investeringsklimaat. Hiervoor zijn een goed functionerende rechtsstaat en het respecteren van mensenrechten noodzakelijk. Het uitgangspunt van het geïntegreerde buitenlands beleid blijft dat de verschillende beleidsterreinen elkaar zoveel mogelijk moeten versterken.

Dat we erop moeten toezien dat het mensenrechtenbeleid zelf zo effectief mogelijk is, spreekt voor zich. Voor de geloofwaardigheid van mensenrechtenbeleid is implementatie cruciaal - en dat geldt ook voor de manier waarop we implementeren. Daden bij woorden voegen, maar wel daden die doelen bereiken. Er moet altijd gekozen worden voor het instrument dat gezien de omstandigheden het meest effectief is. Het doel - verbetering van de mensenrechtensituatie - staat voorop. Het middel, bijvoorbeeld het instellen van sancties, mag niet tot doel verworden. Bij de naleving van universele standaarden moeten de lokale omstandigheden in ogenschouw worden genomen om te kunnen bepalen wat de meest effectieve aanpak is.

Tegelijkertijd moet worden benadrukt dat een verbetering van de mensenrechtensituatie niet van de ene op de andere dag kan worden bewerkstelligd en dat de aard van het mensenrechtenbeleid inzet vereist, ook indien resultaten moeilijk realiseerbaar blijken. Soms is er een duidelijk meetbaar verband te leggen tussen inzet en resultaat, bijvoorbeeld bij een lobby voor wereldwijde ratificatie van mensenrechtenverdragen of afschaffing van de doodstraf. Het mag echter nooit zo zijn dat het streven naar effectiviteit ertoe leidt dat wordt afgezien van actie wanneer de kansen op resultaat op het eerste gezicht klein zijn. Evenmin mag de aandacht voor meetbaarheid ertoe leiden dat we alleen dát doen waarvan de resultaten in cijfers kunnen worden uitgedrukt. Het beschermen van mensen-

rechten is een morele verplichting en vaak een zaak van lange adem. Wanneer een executie van een minderjarige dreigt of wanneer een mensenrechtenverdediger wordt gearresteerd, moet actie worden ondernomen, ook al hebben de autoriteiten zich in eerdere gevallen niet gevoelig betoond voor internationale protesten. Mensenrechten vragen bovenal een principiële inzet, waarbij effectiviteit uiteraard wel het uitgangspunt is.

1.2.6 Niet-statelijke actoren

Het feit dat de mondiale samenleving steeds complexer wordt, roept in toenemende mate de vraag op naar de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid van niet-statelijke actoren op het gebied van mensenrechten. Het begrip mensenrechten is van oudsher hoofdzakelijk verbonden met de verhouding tussen overheid en burger - de ‘verticale betekenis’ van mensenrechten. Die verhouding is echter voortdurend in ontwikkeling en niet-statelijke actoren oefenen in toenemende mate invloed uit op de rechten en vrijheden van het individu. Evenals bij overheden kan dit effect positief en dus bevorderend, of negatief en dus schendend zijn.

Gewelddadige conflicten tussen overheid en gewapende groeperingen die leiden tot ernstige schendingen van mensenrechten en het internationaal humanitair recht zijn geenszins een nieuw verschijnsel. De wens om dergelijke situaties op internationaal niveau gebalanceerd aan te pakken, leidt er in de praktijk echter steeds vaker toe dat alle partijen bij een conflict worden aangesproken op hun gedrag tegenover burgers, niet alleen de betrokken overheid. Een recent voorbeeld is de resolutie die de VN-mensenrechtenraad tijdens zijn vierde zitting aannam over de situatie in Darfur, waarvoor Nederland zich bijzonder heeft ingezet[7].

Ook is er in toenemende mate sprake van een verwevenheid tussen het internationale mensenrechtenbeleid en het internationale strafrecht. Terecht heeft de internationale gemeenschap in de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het voorkomen van straffeloosheid. In die zin is er een direct verband tussen de oprichting van het Internationaal Strafhof en het mensenrechtenbeleid. Het Strafhof is bevoegd individuen te berechten voor misdrijven die door de internationale gemeenschap als zo ernstig worden ervaren dat straffeloosheid beschouwd wordt als inbreuk op de internationale rechtsorde.[8] Hiermee pakt de internationale

---

7 A/HRC/4/L.7/rev 2, paragraaf 4: *‘Calls upon all parties to the conflict in Darfur to put an end to all acts of violence against civilians, with a special focus on vulnerable groups including women, children and internally displaced children, as well as humanitarian workers’.*

8 Zie de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof. Het gaat om genocide, misdaden tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en het misdrijf agressie.

gemeenschap individuele schenders van mensenrechten aan en krijgt het internationale mensenrechtenbeleid er een dimensie bij. Het gaat hierbij ook om individuen die niet uit naam van een overheid handelen, maar op 'persoonlijke titel' misdrijven begaan. Hetzelfde geldt voor de andere in het recente verleden opgerichte internationale tribunalen. Nederland speelt met Den Haag als 'juridische hoofdstad van de wereld' een belangrijke ondersteunende rol bij ontwikkelingen op dit terrein. Het tegengaan van straffeloosheid als onderdeel van de bevordering van mensenrechten in het kader van conflict zal in hoofdstuk 3 nader aan de orde komen.

Een voorbeeld van een positieve invloed die niet-statelijke actoren kunnen hebben, is de toegenomen erkenning van de rol die het bedrijfsleven kan spelen bij de bevordering en bescherming van mensenrechten. Hierop zal in hoofdstuk 4 verder worden ingegaan. Overigens zal door het ministerie van Economische Zaken binnenkort een notitie over het onderwerp 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' aan het Parlement worden gezonden.

De groeiende invloed van niet-statelijke actoren op de mensenrechtensituatie in een land laat onverlet dat de overheid eerstverantwoordelijk is voor het beschermen en bevorderen van mensenrechten. Ernstige strafbare feiten als terrorisme en mensenhandel kunnen leiden tot grove inbreuken op fundamentele rechten van de slachtoffers, zoals het recht op leven en het recht op vrijheid, maar het is de taak van de overheid om hier een einde aan te maken. De overheid heeft immers de plicht om haar burgers te beschermen.

1.2.7 Nadruk op naleving

Naleving is voor de geloofwaardigheid van mensenrechten cruciaal. Er is op basis van de Universele Verklaring een indrukwekkend stelsel van normen geformuleerd en geaccordeerd. Mensenrechten verliezen echter hun waarde wanneer zij niet in de praktijk worden gebracht. De huidige Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, Louise Arbour, heeft het bij meerdere gelegenheden onderstreept: wanneer naleving van reeds vaak met de mond beleden rechten uitblijft, ligt uitholling van deze rechten op de loer.[9]

De nadruk van het Nederlandse mensenrechtenbeleid zal dan ook liggen op de naleving van mensenrechten. Dit houdt onder meer in dat de Nederlandse inzet

9 Onder meer ontleend aan de toespraak die Louise Arbour hield ter gelegenheid van de laatste zitting van de VN-mensenrechtencommissie op 14 maart 2006.

in multilaterale fora gericht zal zijn op het aan de orde stellen van concrete schendingen en problemen, waarbij uiteraard de meest urgente situaties de hoogste prioriteit hebben. Internationale toezichthoudende mechanismen dienen optimaal te worden gebruikt en waar mogelijk te worden versterkt. Betere naleving wordt ook bevorderd door de mogelijkheid voor burgers om klachten bij een internationale instantie in te dienen over de wijze waarop hun overheid de verdragen implementeert. Het houdt eveneens in dat ook het bilaterale beleid zo praktisch mogelijk moet bijdragen aan een verbetering van de mensenrechtensituatie. Woorden daar waar ze nodig zijn, maar waar het kán vooral daden. Er moet een helpende hand worden geboden aan landen die bereid zijn serieus werk te maken van mensenrechten.

1.3 Ontwikkelingen in de internationale gemeenschap

Het internationale speelveld op het gebied van mensenrechten kent vele actoren, waarvan de meesten elders in deze strategie aan de orde komen. In deze paragraaf wordt stil gestaan bij de meest in het oog springende ontwikkelingen van de afgelopen jaren, namelijk het sterk gegroeide mensenrechtenbeleid van de Europese Unie en de oprichting van de VN-mensenrechtenraad. Daarnaast wordt ook ingegaan op de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).

1.3.1 Het buitenlands beleid van de Europese Unie

‘Wij maken ons sterk voor vrijheid en burgerrechten, ook in de strijd tegen degenen die dat tegenwerken. Racisme en xenofobie mogen nooit meer de boventoon voeren. Wij verplichten ons de conflicten in de wereld vreedzaam op te lossen en te waarborgen dat mensen niet het slachtoffer van oorlog, terrorisme en geweld worden. De Europese Unie wil vrijheid en ontwikkeling in de wereld bevorderen.’

(Uit: ‘*Declaration on the occasion of the 50th anniversary of the signature of the Treaties of Rome*’, 25 maart 2007)

Het werkterrein van de Europese Unie omvat steeds meer onderwerpen die direct of indirect te maken hebben met mensenrechten. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan het externe beleid van de Europese Unie, met de nadruk op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Het interne beleid van de Europese Unie en samenwerking op terreinen als bijvoorbeeld justitie en

sociale zaken hebben ook belangrijke mensenrechtenaspecten. Deze zullen echter niet in deze strategie worden behandeld.

Meer samenwerking

Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) heeft zich vanaf de aanvang en met name sinds het aantreden van de Hoge Vertegenwoordiger sterk ontwikkeld. Het aantal onderwerpen dat de lidstaten van de Unie onderling coördineren is gestaag toegenomen en de politieke wil om gezamenlijk op te treden is gegroeid.

Op het terrein van de bescherming en de bevordering van de mensenrechten - een expliciete doelstelling van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid - is de toegenomen samenwerking goed zichtbaar. Samen staan de EU-lidstaten sterk. De afgelopen tien jaar is de reikwijdte van het Europese mensenrechtenbeleid aanzienlijk gegroeid. In het geval van mensenrechtenschendingen in derde landen is het inmiddels gebruikelijk geworden dat de EU demarches uitvoert en verklaringen uitgeeft. Ook heeft de EU richtlijnen aangenomen op onderwerpen als de doodstraf, foltering, mensenrechtenactivisten, kindsoldaten, mensenrechtendialogen en internationaal humanitair recht.[10] Deze richtlijnen zijn als het ware de uitwerking van het EU-beleid op bepaalde 'mensenrechtenspeerpunten' van de Unie. Door middel van mensenrechtendialogen (onder andere met China, Rusland, Iran en Oezbekistan), streeft de Unie naar concrete verbetering van de mensenrechtensituatie in het betreffende land.[11] Op het terrein van de externe betrekkingen maakt het 'Thematische programma voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld', dat door de Europese Commissie wordt beheerd, het mogelijk om door middel van concrete projecten de mensenrechtensituatie in derde landen te verbeteren. Nederland hecht eraan dat dit programma met name ook wordt ingezet in die landen waar de mensenrechtensituatie het meest zorgelijk is. Respect voor de mensenrechten is een fundamenteel onderdeel van criteria voor toetreding en daarmee van het EU-uitbreidingsproces. Naar deze criteria wordt, mede dankzij Nederlandse inzet, verwezen in het EU-wijzigingsverdrag. Hiermee wordt recht gedaan aan de Unie als waardengemeenschap. Mensenrechten vormen daarnaast een terugkerend thema in de dialoog met EU-partners in het kader van het nabuurschapbeleid. Ook in de EU-samenwerking op het gebied van ontwikkelingssamenwerking of bij de uitvoering van militaire of civiele EU-missies is de aandacht voor mensenrechten

10 De tekst van de richtlijnen is te vinden op www.consilium.europa.eu.

11 De EU-Iran mensenrechtendialoog heeft voor het laatst plaatsgevonden in juni 2004 en ligt sindsdien *de facto* stil.

zichtbaar toegenomen. Dit geldt ook voor bilaterale handelsakkoorden en samenwerking met regionale organisaties. Ten slotte heeft de EU, al dan niet als gevolg van VN-besluiten, sancties ingesteld tegen landen waar ernstige mensenrechtenschendingen plaatsvinden, zoals het geval is bij Wit-Rusland, Zimbabwe en Birma.

Een andere belangrijke ontwikkeling is het toegenomen gezamenlijke optreden van de EU in multilaterale mensenrechtenfora. Zo dienen EU-landen gezamenlijke resoluties in over mensenrechtensituaties en coördineren lidstaten hun standpunten voorafgaand aan en tijdens zittingen van de Derde Commissie van de AVVN en de VN-mensenrechtenraad. Dit geldt voor 'eigen' initiatieven, maar ook voor de reacties op initiatieven van andere landen of regionale groepen. EU-lidstaten kunnen ook op nationale titel resoluties indienen. Het uitgangspunt is dat dergelijke initiatieven met steun van de gehele Unie worden ondernomen. Wanneer de interne coördinatie leidt tot EU-resoluties of -verklaringen over specifieke landensituaties, worden deze in de praktijk door het Voorzitterschap namens de gehele Unie ingediend.

Beperking of kans

De ontwikkelingen in het Europese externe beleid leveren voor een land als Nederland winst op. Door meer samen te werken is de Europese Unie een belangrijkere actor geworden op het wereldtoneel. En een belangrijke actor kan zijn stem beter laten horen. Gezamenlijke initiatieven hebben dan meer gewicht. De Europese resoluties in VN-fora, verklaringen en sancties zijn hier voorbeelden van. Omdat alle lidstaten gehouden zijn om hun nationale beleid aan te passen aan EU-standpunten en deze standpunten ook 'actief en onvoorwaardelijk uit te dragen', kan Nederland dus de boodschap die de Unie en haar lidstaten op het wereldtoneel laten horen meebepalen.[12] Door actief en effectief op te treden binnen de Unie kan Nederland ervoor zorgen dat het effect van het Nederlandse beleid als het ware wordt vermenigvuldigd door het tot EU-beleid te maken. Het is hiervoor van belang dat de Nederlandse visie op onderwerpen van de mensenrechtenagenda proactief en consequent wordt uitgedragen en dat Nederland een voortrekkersrol op zich neemt.

Een goed voorbeeld is de strijd voor afschaffing van de doodstraf, een thema waar Nederland zich vanouds voor inzet (zie ook hoofdstuk 2.2). De Unie heeft richtlijnen opgesteld waarin is vastgelegd welke standpunten de EU ten aanzien van de doodstraf uitdraagt en welke instrumenten hierbij worden ingezet. Niet alleen geeft de EU hiermee een belangrijk politiek signaal af, het betekent in de praktijk

12 Verdrag van de Europese Unie, artikel 11.

ook dat er minder tijd voor afstemming nodig is. Het resultaat van deze richtlijn is dat nu 27 landen meewerken aan het verwezenlijken van een doelstelling van het Nederlandse mensenrechtenbeleid, wat aanzienlijk meer indruk maakt op derde landen dan een standpunt dat alleen op nationale titel wordt uitgedragen. Overigens blijft Nederland nauw betrokken bij de uitvoering van de richtlijnen. Nederland is, samen met een aantal andere lidstaten, aangewezen als '*burdensharer*' op dit onderwerp, wat inhoudt dat Nederland een deel van het werk van het Voorzitterschap op dit terrein op zich neemt.

Uitdagingen voor de toekomst

De veranderingen binnen de Europese Unie stellen ons voor een aantal belangrijke uitdagingen. Ten eerste is er de coherentie van het beleid, zowel binnen het mensenrechtenbeleid zelf als tussen mensenrechten en andere beleidsterreinen. Naarmate meer activiteiten op het gebied van mensenrechten worden ontplooid, meer mensenrechtendialogen worden gevoerd, meer beleidsterreinen raakvlakken ontwikkelen met mensenrechten, kan de coherentie onder druk komen te staan. Het gevolg kan bijvoorbeeld zijn dat aan mensenrechten binnen een bepaald land of thema veel aandacht wordt besteed en aan andere landen en thema's veel minder. Voor de geloofwaardigheid en effectiviteit van de Unie is het echter van groot belang dat de verschillende instrumenten die de Unie tot haar beschikking heeft in goede onderlinge samenhang worden ingezet. Dit veronderstelt een blik die verder reikt dan één beleidsterrein en verder kijkt dan één regio of één land. Juist de verbanden zijn van essentieel belang. De Persoonlijk Vertegenwoordiger voor mensenrechten van Hoge Vertegenwoordiger Solana, een functie die tijdens het Nederlands Voorzitterschap is gecreëerd, moet een belangrijkere rol spelen bij het beter integreren van mensenrechten in alle aspecten van het werk van de Raad. Nederland is voorts van mening dat een mechanisme dat binnen de Commissie communautair beleid toetst aan internationale mensenrechtenstandaarden en -normen een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan de coherentie van het Europese beleid. Tegelijkertijd is het van belang dat de gehele Nederlandse inbreng binnen het werkterrein van de EU - dus ook buiten het externe beleid - bijdraagt aan de doelstellingen op het terrein van mensenrechten. Om meer coherentie tot stand te kunnen brengen, is het tenslotte nodig dat iedereen binnen de Unie over voldoende kennis over mensenrechten beschikt. Nederland zal hieraan een concrete bijdrage leveren door een geactualiseerde versie van het Engelstalige *Human Rights Reference Handbook* uit te geven, dat vooral dient om de kennis van mensenrechten bij ambassades van EU-lidstaten in derde landen te vergroten.

Naast het nastreven van meer coherentie, is voor een effectief en actief EU-mensenrechtenbeleid ook de vraag van belang hoe Nederland zelf het meest effectief kan optreden binnen de Unie, zeker nu het aantal lidstaten groter is dan voorheen. Daar waar het vroeger relatief makkelijk was om besluiten te nemen tijdens officiële vergaderingen, is nu de realiteit dat besluiten vooraf in coalities moeten zijn voorbereid. Ook kost het soms meer tijd en moeite om inhoudelijke overeenstemming te bereiken. Het onderhouden van bilaterale contacten met andere lidstaten en het aangaan van coalities worden daardoor belangrijker. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop Nederland zijn doelstellingen op het gebied van het EU-mensenrechtenbeleid tracht te realiseren. Nederland zal expliciet investeren in het onderhouden van betrekkingen met andere landen die ook voorstander zijn van een proactief mensenrechtenbeleid van de EU. Ook zal Nederland meer dan voorheen via bilaterale contacten landen die een andere visie zijn toegedaan, trachten te overtuigen.

De derde uitdaging is de samenwerking met andere landen of groepen van landen in multilateraal verband. De EU kan het immers niet alleen. De toegenomen coördinatie van het Europese mensenrechtenbeleid binnen de VN en andere organisaties is niet zonder nadelen. De afstemming die voorafgaat aan gemeenschappelijk optreden, of het nu een initiatief in bilateraal of multilateraal kader betreft, is over het algemeen een tijdrovend proces. Zeker in multilaterale context gaat dit ten koste van de tijd en energie die kan worden besteed aan het leggen van contacten met landen buiten de Unie, waardoor de onderhandelingspositie van de EU niet altijd optimaal is. De Unie komt vaak over als een gesloten blok. Gebruik makend van de verscheidenheid binnen de Unie, dient actief te worden geïnvesteerd in contacten met derde landen, vooral ook met landen in Afrika, Azië en Latijns-Amerika. Contacten moeten frequenter en systematischer worden. Nederland heeft recent een voorstel gedaan voor een '*permanent outreach chart*', waarbij iedere EU-lidstaat wordt gekoppeld aan een vast aantal landen buiten de Unie. Met deze landen dient op alle niveaus een voortdurende dialoog op het gebied van mensenrechten in multilateraal verband te worden onderhouden. Meer contact zou, naast het vergroten van het draagvlak voor EU-standpunten, ook moeten leiden tot meer gezamenlijke initiatieven van EU-lidstaten en landen buiten de Unie. Samenwerking zou verder kunnen worden bevorderd wanneer lidstaten binnen de grenzen van het gezamenlijke EU-beleid hun individuele profiel vergroten, bijvoorbeeld door ook initiatieven op nationale titel te ondernemen of zich vaker uit te spreken in internationale fora (ter ondersteuning van het EU-standpunt). Door het creëren van meer aanspreekpunten op verschillende onderwerpen kan de Unie een toegankelijkere onderhandelings- en samenwerkingspartner worden.

Strategische inzet

- Nederland zal zich ervoor inspannen dat binnen de Europese Commissie een mechanisme in het leven wordt geroepen dat toeziet op mensenrechtenaspecten van communautair beleid.

- Nederland zal zich inzetten voor de versterking van het externe EU-mensenrechtenbeleid en zal hierin een voortrekkersrol op zich nemen.

- Nederland zal proactief bijdragen aan een effectieve naleving van de EU-mensenrechtenrichtlijnen op het gebied van doodstraf, foltering, mensenrechtenactivisten, kindsoldaten, mensenrechtendialogen en internationaal humanitair recht.

- Nederland zal specifiek aandacht besteden aan de coherentie van het externe EU-mensenrechtenbeleid. Dit houdt in dat Nederland erop zal toezien dat de instrumenten die de EU tot haar beschikking heeft in betere samenhang worden ingezet. De rol die de Persoonlijk Vertegenwoordiger voor mensenrechten van de Hoge Vertegenwoordiger hierbij speelt, moet worden versterkt.

- Nederland zal op korte termijn een geactualiseerde versie van het Engelstalige *Human Rights Instruments* handboek uitgeven, dat vooral dient om de kennis van mensenrechten bij ambassades van EU-lidstaten in derde landen te vergroten.

- Nederland zal effectiever EU-optreden in multilateraal verband bevorderen, onder andere door aan te dringen op de invoering van een ‘permanent outreach chart’ en door consultaties met landen in andere regio’s te voeren. Dit moet leiden tot meer interregionale samenwerking.

- Om te bevorderen dat de Nederlandse prioriteiten en visie op mensenrechtengebied volledig geïntegreerd worden in het EU-beleid, zal Nederland de bilaterale samenwerking met lidstaten op mensenrechtengebied intensiveren.

- Nederland zet zich ervoor in dat bij het voeren van een effectief buitenlands beleid van de Europese Unie op mensenrechtelijk gebied gebruik zal worden gemaakt van de expertise van de Raad van Europa en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

1.3.2 Het mensenrechtensysteem van de Verenigde Naties

VN-mensenrechtenraad

Het is duidelijk dat het bevorderen van mensenrechten in internationaal verband nooit makkelijk kan zijn. Mensenrechten hebben immers betrekking op de relatie tussen de overheid en haar burgers. Dit is bij uitstek een terrein waar staten niet graag te maken hebben met externe bemoeienis. Mensenrechten zijn echter wel degelijk een legitieme zorg van de internationale gemeenschap (zie ook 1.2.2). Het is essentieel dat mensenrechten integraal onderdeel uitmaken van het werk van het grootste multilaterale forum dat er is: de Verenigde Naties.

Uit het Handvest van de Verenigde Naties blijkt dat de oprichters een organisatie voor ogen hadden die tot doel had veiligheid, ontwikkeling en mensenrechten in samenhang te bevorderen. Dat deze samenhang in de praktijk niet voldoende tot uitdrukking is gekomen, vormde voor voormalig SGVN Kofi Annan één van de belangrijkste uitgangspunten voor zijn pogingen de VN te hervormen: 'Zonder veiligheid geen ontwikkeling; zonder ontwikkeling geen veiligheid en het een noch het ander is mogelijk zonder eerbiediging van mensenrechten.'[13] Een van de voorstellen die hij hiertoe deed, was vervanging van de VN-mensenrechten-commissie door een nieuw VN-hoofdorgaan voor mensenrechten, dat op gelijke voet zou staan met de Veiligheidsraad en de Economische, Culturele en Sociale Raad (ECOSOC). Niet alleen zou hiermee tot uitdrukking komen dat mensen-rechten één van de drie pijlers binnen de VN vormde, het bood ook een kans om de zwakheden van de Mensenrechtencommissie te redresseren. De Commissie leed, in de woorden van Annan, aan een steeds groter gebrek aan geloofwaardig-heid en professionaliteit. Duidelijk is echter ook dat de Mensenrechtencommissie in zekere zin een slachtoffer werd van het eigen succes. Juist doordat de Commissie erin slaagde uitspraken te doen over mensenrechtensituaties, wilde een aantal landen er niet meer mee samenwerken en was er sprake van politisering en blok-vorming.

De VN-mensenrechtenraad, die op 19 juni 2006 voor het eerst bijeen kwam, is in een aantal opzichten in potentie inderdaad een verbetering ten opzichte van de Commissie. De Raad is - in ieder geval op papier - beter dan de Commissie toegerust om concrete schendingen te adresseren omdat de Raad vaker bijeen kan komen en er een systeem van universeel toezicht wordt opgezet. Dit was voor Nederland een van de kernpunten tijdens de onderhandelingen over de oprich-ting en inrichting van het nieuwe orgaan. Hoewel de Raad geen permanent

13 *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*, VN-document A/59/2005, pagina 6.

hoofdorgaan is geworden, komt hij per jaar minimaal driemaal bijeen, wat kansen biedt om urgente kwesties tijdig te bespreken en naleving van afspraken beter te kunnen volgen. Ook zijn Nederland en de EU erin geslaagd om de bespreking van landensituaties als prominent onderdeel in de agenda op te nemen en de Speciale Rapporteurs voor landensituaties als instrument te behouden. De drempel om in het geval van urgente situaties een speciale zitting van de VN-mensenrechtenraad bijeen te roepen, is bovendien lager geworden. In de praktijk hebben we reeds gezien dat het instrument ook daadwerkelijk wordt gebruikt: tijdens het eerste jaar hebben vier speciale zittingen plaatsgehad. De meest recente - vijfde - speciale zitting betrof de situatie in Birma/Myanmar en kwam dankzij een proactieve opstelling van Nederland tot stand. Ook heeft de Raad een nieuw instrument tot zijn beschikking, de '*universal periodic review*', een soort landenexamen op het gebied van mensenrechten, dat eveneens een prominente plaats op de agenda inneemt. Hoewel Nederland graag had gezien dat dit mechanisme nog wat sterker was ingericht, is het positief dat hierdoor de mensenrechtensituatie in ieder land regelmatig door de Raad zal worden besproken. Hierdoor zullen ook situaties worden geëvalueerd die doorgaans niet gemakkelijk op de agenda van de Raad terecht komen. Nederland heeft zich er ook, met succes, voor ingezet dat NGO's een belangrijke bijdrage kunnen blijven leveren aan het werk van de Raad. Ten slotte is het gelukt om een van de essentiële onderdelen van de Commissie te behouden, namelijk het systeem van onafhankelijke rapporteurs.

Of deze verbeteringen op termijn ook hun waarde zullen bewijzen, hangt echter af van de politieke wil en betrokkenheid van de leden van de Raad. Van belang hierbij is dat de machtsverhoudingen binnen de Raad vanuit Nederlands perspectief beduidend minder gunstig zijn dan binnen de oude Commissie.[14] Dit heeft er onder meer toe geleid dat er tijdens het eerste jaar van de Raad onevenredig veel aandacht werd besteed aan de situatie in het Midden-Oosten, veelal op ongebalanceerde wijze. Het heeft er ook toe geleid dat de onderhandelingen over de herziening van de instrumenten van de Raad - met name het systeem van Speciale Procedures - moeizaam verliepen[15]. Het is voor de geloofwaardigheid van de Raad van groot belang dat de ergste mensenrechtenschenders geen lid zijn. Nederland is er sterk voorstander van dat de uitkomst van het landenexamen een doorslaggevende rol speelt bij de verkiezing van landen als lid van de Raad.

14 Zie voetnoot 6. Hierbij dient te worden aangetekend dat zich - afhankelijk van het onderwerp - ook buiten de Westerse Groep gelijkgezinde landen bevinden.

15 Met 'speciale procedures' wordt gedoeld op de procedures die de Raad (of daarvoor de Mensenrechtencommissie) heeft ingesteld om een bepaald thema of land speciale aandacht te geven. Meestal gaat het hierbij om Speciale Vertegenwoordigers, maar er zijn ook werkgroepen.

Hoe moeilijk het werk in de Raad ook is, het is van essentieel belang dat Nederland en andere gelijkgezinde landen maximaal investeren om het belangrijkste orgaan op het gebied van mensenrechten zo effectief en geloofwaardig mogelijk te maken. Het kan niet zo zijn dat de landen die de Raad niet goedgezind zijn en het zelf niet nauw nemen met mensenrechten hun zin krijgen omdat wij de moed hebben opgegeven. Nederland werd in 2006 gekozen als een van de eerste leden van de Raad en in 2007 herkozen voor een periode van drie jaar. Nederland heeft dit lidmaatschap tot op heden volop benut om mede vorm te kunnen geven aan het werk van de Raad en zal dit blijven doen. Nu de opstartfase is afgerond, dient alle aandacht uit te gaan naar uitvoering van het kernmandaat van de Raad: het bevorderen van universele bescherming van de rechten van de mens, waar ook ter wereld. De Nederlandse inzet zal met name gericht zijn op het bewerkstelligen van concrete resultaten op landenniveau. Dit houdt in dat de Raad landen die oprecht bereid zijn hun mensenrechtenbeleid aan te passen ondersteuning moet kunnen bieden. Het betekent echter ook dat landen die deze bereidheid niet tonen en weigeren samen te werken met de Raad, met het kantoor van de Hoge Commissaris of met de Speciale Procedures kritisch moeten kunnen worden aangesproken. Hiervoor is van cruciaal belang dat de Raad in staat is om effectief toezicht te houden op de situatie in landen van zorg en samenwerking met het VN-systeem te stimuleren. Zoals gezegd biedt de nieuwe Raad mede dankzij de inzet van Nederland op dit vlak kansen, maar er zal vooral politieke wil nodig zijn om ervoor te zorgen dat het werk in Genève effect heeft in de praktijk. Inspanningen van bepaalde landen die uit zijn op het neutraliseren van de Raad moeten met evenveel inzet worden gepareerd door landen die wel een effectief instrument willen voor de bescherming en bevordering van mensenrechten.

Relatie tussen VN-mensenrechtenraad en Derde Commissie van de AVVN

De oprichting van de VN-mensenrechtenraad dient volgens sommigen vergaande consequenties te hebben voor het werk van de Algemene Vergadering op mensenrechtengebied. Het feit dat de Raad is opgericht als een subsidiair orgaan van de Algemene Vergadering, maakt de discussie hierover extra complex. Het betreft onder andere de vraag of en in hoeverre de Derde Commissie van de Algemene Vergadering, die zich van oudsher onder andere met mensenrechten bezig houdt, besluiten van de Raad moet toetsen of bekrachtigen. Het gaat ook over de vraag of er een functiescheiding of taakverdeling tussen de Raad en de Derde Commissie moet komen.

Nederland is in principe voorstander van een rationele en strategische werkverdeling tussen beide organen. Het uitgangspunt is echter dat duplicatie van

werkzaamheden, waaronder resoluties, uiteindelijk minder erg is dan het wegvallen van onderwerpen op de agenda en dat alle mogelijkheden om schrijnende kwesties te bespreken moeten worden aangegrepen. Dit geldt met name voor landensituaties. Het feit dat de Raad nu een periodiek landenexamen kent, betekent immers niet, zoals sommige landen menen, dat landenresoluties daar voortaan van de baan zijn. Ook de Algemene Vergadering, die bovendien anders dan de Raad een universeel lidmaatschap kent, heeft een mandaat om zich met ernstige mensenrechtenschendingen bezig te houden. Zeker zolang nog niet duidelijk is hoe de VN-mensenrechtenraad, en in het bijzonder het periodieke landenexamen, in de praktijk werkt, dienen de werkzaamheden van de Derde Commissie dan ook niet wezenlijk te worden gewijzigd. Zo vraagt de EU, mede op aandringen van Nederland, bijvoorbeeld ook tijdens de huidige Derde Commissie aandacht voor de mensenrechtensituatie in Birma/Myanmar.

Het is echter van groot belang dat het onderwerp mensenrechten niet wordt ‘opgesloten’ binnen een beperkt aantal speciaal daarvoor bestemde fora. Echt effectief mensenrechtenbeleid op multilateraal niveau vergt juist inzet van zo veel mogelijk verschillende instrumenten, ook op het gebied van ontwikkeling en veiligheid. Nederland zet zich ervoor in om de integratie van mensenrechten in het gehele VN-systeem te bevorderen en zal hiertoe samen met gelijkgezinde partners initiatieven ondernemen. Dit geldt ook voor andere internationale organisaties, waaronder de internationale financiële instellingen. Zo steunt Nederland de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens in haar streven om samen met de Wereldbank te werken aan integratie van mensenrechten in het werk van de Bank.

VN-verdragscomités

De VN-mensenrechtenverdragen kennen verdragscomités[16]. Deze verdragscomités vervullen een belangrijke rol bij het toezicht houden op de handhaving van internationale normen. Ze adviseren verdragspartijen bijvoorbeeld over maatregelen voor de verbetering van de mensenrechtensituatie en in een aantal gevallen bieden zij burgers de mogelijkheid klachten in te dienen over mensenrechtenschendingen.

16 Het gaat om het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, het Mensenrechtencomité bij het Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, het Comité ter Uitbanning van Rassendiscriminatie, het Comité ter Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie tegen Vrouwen, het Comité tegen Foltering en andere Wrede, Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing, het Comité voor de Rechten van het Kind, het Comité voor de Rechten van Migrerende Werknemers en hun Gezinnen en het Subcomité inzake Preventie op basis van het Protocol bij het VN-Verdrag tegen Foltering. Daaraan zijn door de AVVN in december 2006 nog twee nieuwe verdragen met verdragscomités toegevoegd: het op 13 december 2006 aanvaarde Comité inzake Personen met een Handicap en het op 20 december 2006 aanvaarde Comité tegen Onvrijwillige Verdwijningen.

De wijze waarop verdragscomités bijdragen aan de bescherming van mensenrechten kent een aantal hiaten en problemen. De problematiek is tweeledig. Enerzijds zijn niet alle staten bij alle mensenrechtenverdragen partij, rapporteren staten niet of te laat over de implementatie van verdragsverplichtingen en worden de aanbevelingen van de comités niet altijd overgenomen. Anderzijds kent ook de werkwijze van de comités zelf problemen. De comités beschikken in de praktijk over te weinig capaciteit en administratieve en financiële ondersteuning, waardoor de behandeling van rapportages vertraging oploopt. Dit ondergraaft de effectiviteit van de verdragscomités en daarmee de effectiviteit van het mensenrechteninstrumentarium.

Nederland hecht zeer aan een goed functionerend instrumentarium en wil graag bijdragen aan een effectieve hervorming van het VN-verdragssysteem. Volgens Nederland kan de versterking van de comités het beste worden bereikt door op korte en middellange termijn een aantal veranderingen door te voeren gericht op harmonisering, coördinatie en integratie van het werk van de verschillende verdragscomités. De regering streeft naar meer doelmatigheid en doelgerichtheid in het werk van de verdragscomités, zonder dat bij het versterken van de coherentie tussen de verschillende organen waardevolle elementen van de afzonderlijke verdragscomités verloren gaan. Deze optie komt overeen met het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken over de hervorming van het VN-verdragssysteem, dat de Raad onlangs over dit onderwerp uitbracht. Op verzoek van de regering heeft de Raad zich gebogen over de vraag hoe het VN-verdragssyteem kan worden verbeterd en wat de voor- en nadelen zijn van de verschillende opties. Ook is de Raad ingegaan op de relatie tussen het verdragssysteem en de nieuwe VN-mensenrechtenraad.[17]

Teneinde de hervorming van de verdragscomités te bevorderen en op die manier bij te dragen aan een beter toezicht op naleving van de mensenrechtenverdragen, zal Nederland een bijeenkomst over dit onderwerp organiseren, bij voorkeur en marge van een zitting van de VN-mensenrechtenraad.

17 “Het VN-verdragssysteem voor de rechten van de mens - stapsgewijze versterking in een politiek geladen context”, Adviesraad Internationale Vraagstukken, nr. 57, juli 2007. Het advies werd de Kamer aangeboden op 16 augustus 2007, Kamerstuk 2006-2007, 30800 V, nr. 116, Tweede Kamer. De regeringsreactie op dit advies zal de Kamer zoals gebruikelijk separaat toegaan.

Strategische inzet

- De inzet van Nederland ten aanzien van het werk van de VN zal gericht zijn op het verbeteren van de mensenrechtensituatie op landenniveau. Alle mogelijkheden om in VN-verband ernstige mensenrechtenschendingen te bespreken, dienen te worden aangegrepen. Nederland zal zich hard maken voor de behandeling van de meest ernstige landensituaties in de VN-mensenrechtenraad en de Derde Commissie van de AVVN. Hierbij dient te worden voorkomen dat onevenredig veel aandacht wordt besteed aan een bepaald land of een bepaalde regio.

- Nederland zal zich ervoor inzetten dat de institutionele afspraken over het werk van de VN-mensenrechtenraad in de praktijk optimaal worden benut, met name om de meest serieuze mensenrechtenschendingen aan de orde te stellen. Dit zal onder meer tot uiting komen in een actieve rol bij uitvoering van de 'universal periodic review', het behouden van landenmandaten en het gebruik maken van speciale zittingen van de Raad.

- Gezien het belang dat Nederland hecht aan interregionale samenwerking, zal Nederland zich inspannen om ook initiatieven tot stand te brengen met partners van buiten de Europese Unie.

- Nederland zal zich, samen met gelijkgezinde partners, inzetten voor het beter integreren van mensenrechten in het werk van het gehele VN-systeem zodat door alle onderdelen, inclusief de fondsen en programma's, voldoende aandacht aan mensenrechten wordt besteed. Dit geldt ook voor andere internationale organisaties, waaronder de internationale financiële instellingen.

- Gezien het belang dat Nederland hecht aan de naleving van verplichtingen op het gebied van mensenrechten, zal Nederland een actieve rol spelen bij de versterking van de bescherming van mensenrechten door de verdragscomités en zal tijdens of rond een zitting van de VN-mensenrechtenraad een bijeenkomst organiseren over dit onderwerp.

1.3.3 De mensenrechtenbescherming door de Raad van Europa

Verdragen in ontwikkeling

In het kader van de Raad van Europa zijn in de loop der jaren meer dan 200 verdragen gesloten. Vele daarvan staan ook open voor toetreding door landen die

geen lid zijn van de Raad. De kern van dit grote aantal verdragen wordt gevormd door de conventies die betrekking hebben op de bescherming van de mensenrechten. Het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vervult een centrale rol, maar ook het Europees verdrag ter voorkoming van foltering en het Europees Sociaal Handvest kunnen in dit verband niet onvermeld blijven. Deze verdragen hebben een grote rol gespeeld in de ontwikkeling van het denken over mensenrechtenbescherming binnen Europa, maar vormen ook nog altijd een punt van referentie daarbuiten.

Aangezien de maatschappij en daarmee het terrein van de mensenrechten steeds in beweging is, is de Raad van Europa dit ook. Nog altijd worden in het kader van de Raad van Europa nieuwe verdragen gesloten, die een belangrijke functie kunnen vervullen bij de bescherming van de fundamentele rechten. Een goed voorbeeld daarvan is het Verdrag inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele exploitatie en seksueel misbruik, dat onlangs door Nederland is ondertekend. Dit verdrag ziet onder andere toe op het strafbaar stellen van het zich bewust toegang verschaffen tot kinderporno op internet. Kinderporno op internet is een relatief nieuwe vorm van schending van rechten van een kwetsbare groep, die vraagt om een specifieke en doelgerichte aanpak. Dit verdrag voorziet daarin en is daarmee een goed voorbeeld van de ontwikkeling van mensenrechtenbescherming in het kader van de Raad van Europa in een veranderende wereld. Het verdrag is tevens een van de voorbeelden van verdragen die openstaan voor ratificatie door landen die geen lidstaat zijn van de Raad van Europa.

Nederland zal blijven bijdragen aan de ontwikkeling van de mensenrechtenbescherming, in het bijzonder van kwetsbare groepen, en aan de aanpassing van die rechten aan de moderne tijd. Een van de belangrijkste fora waarbinnen deze ontwikkeling gestalte zal moeten krijgen is de Raad van Europa. Daarom ook is Nederland gecommitteerd aan een goed functionerende Raad van Europa, die als hoeder van Europa-brede afspraken op het gebied van mensenrechten een essentiële plaats inneemt in de internationale rechtsorde. In dit kader is de bescherming van minderheden door de Raad van Europa van groot belang. Nederland zet in op een verdere concentratie van de schaarse middelen van de organisatie op de kerntaken: de bevordering van mensenrechten, democratie en rechtstaat. Normstelling dient te worden gecombineerd met toezicht en assistentieverlening opdat mensenrechtenschendingen op nationaal niveau kunnen worden uitgebannen.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Iedere persoon en iedere lidstaat die meent slachtoffer te zijn van een schending van het EVRM kan direct bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het Hof) in Straatsburg een klacht indienen. Het Hof heeft een modelfunctie ten aanzien van andere regionale rechtscolleges. Nog altijd is het Hof het enige internationale tribunaal waar individuele burgers rechtsbescherming kunnen verkrijgen ten aanzien van inbreuken door de staat op hun fundamentele rechten. In de loop van de decennia heeft het Hof belangrijke lijnen van jurisprudentie ontwikkeld die leidend zijn voor de lidstaten bij het vormgeven van beleid en het ontwerpen van wetgeving op terreinen waar mensenrechten een rol spelen. Daarnaast vormt deze rechtspraak een belangrijk referentiekader voor landen buiten de Raad van Europa, alsmede andere regionale mensenrechtenhoven. De jurisprudentie van het Hof heeft in het verleden op verschillende beleidsterreinen van de lidstaten een belangrijke rol gespeeld, en zal dat ook in de toekomst blijven doen. Met name kan worden gewezen op het vreemdelingenrecht en het straf(proces)recht. Op die wijze vervult het Hof een belangrijke rol met betrekking tot de harmonisering van het beleid en de wetgeving van de lidstaten van de Raad van Europa.

De toestroom van zaken bij het Hof is indrukwekkend, rond de 45.000 zaken per jaar. Tegelijkertijd is deze toestroom zorgwekkend, gezien de werklast die dit oplevert voor het Hof. Protocol nr. 14 bij het EVRM beoogt voor dit probleem een oplossing te bieden. Alle landen hebben dit Protocol geratificeerd, behalve Rusland. Het zal pas in werking treden als het door alle landen is geratificeerd. Een spoedige ratificatie door Rusland is dan ook van groot belang met het oog op een effectief functionerend Hof. In november 2006 bracht een Groep van Wijzen een rapport uit over maatregelen die, naast Protocol 14, de effectiviteit van het Hof op de langere termijn moeten garanderen. Het nader onderzoeken van de aanbevelingen van de Groep van Wijzen en de opvolging daarvan zal ook bijdragen aan een oplossing voor de toegenomen werklast van het Hof. Nederland zal daaraan actief deel blijven nemen. Voor Nederland is het effectief functioneren van het Hof een hoofddoelstelling. Obstakels voor verdere stroomlijning van het Hof dienen zo snel mogelijk overwonnen te worden, in de eerste plaats het verzet van Rusland tegen ratificatie van Protocol 14 bij het EVRM.

Instellingen en comités van de Raad van Europa

Op verschillende deelterreinen zijn comités en instellingen actief om de naleving van de doelstellingen van de Raad van Europa te bevorderen. Deze organisaties vervullen een belangrijke forumfunctie en dragen in belangrijke mate bij aan de

daadwerkelijke realisatie van de doelstellingen van de Raad van Europa. Een gezaghebbend comité is het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering (CPT), dat toezicht houdt op het Europees verdrag ter voorkoming van foltering (zie ook paragraaf 2.3.1). Een ander gezaghebbend orgaan is de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI). Dit is een onafhankelijke toezichthouder op de naleving door de lidstaten van de verplichting om racisme, xenofobie, antisemitisme en intolerantie te bestrijden. ECRI legt daartoe bezoeken aan lidstaten af en brengt daarover een rapport uit. Nederland is overtuigd van het belang van ECRI en zet mede daarom in op een concentratie van ECRI op haar kernmandaat.

Voorts zal Nederland ook in de toekomst blijven ijveren voor een goed functionerende Venetiëcommissie. Deze commissie beoogt het wettelijk regiem van de lidstaten in overeenstemming te brengen met de beginselen van de Raad van Europa op het gebied van democratie, mensenrechten en de inrichting en het functioneren van de rechtsstaat. De commissie draagt in belangrijke mate bij aan de ondersteuning van de landen in Centraal- en Oost-Europa bij het uitvoeren en versterken van politieke, wettelijke en grondwettelijke hervormingen parallel aan economische hervormingen. Het werk van de commissie geniet ook belangstelling van landen buiten Europa.

De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, wiens rol in de afgelopen jaren op het punt van mensenrechtenbescherming alom wordt erkend, levert een belangrijke bijdrage.

De relatie met de Europese Unie

Nederland is een groot voorstander van een effectieve coördinatie van de werkzaamheden van de Europese Unie en die van de Raad van Europa op het terrein van de mensenrechten. Dit zal leiden tot een belangrijke versterking van de bescherming van de mensenrechten binnen en buiten de Europa. Een van de belangrijkste ontwikkelingen op dit gebied zou de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM zijn. Het Hervormingsverdrag van de Europese Unie zou deze toetreding mogelijk maken. Nederland is sterk overtuigd van het belang van een dergelijke toetreding, en zal ervoor ijveren dat, na de eventuele inwerkingtreding van het Hervormingsverdrag, zij zo snel mogelijk zal plaatsvinden.

Strategische inzet

- Nederland zet in op de verdere concentratie van activiteiten van de Raad van Europa op democratie, mensenrechten en de rechtsstaat en het scheppen van maatschappelijke randvoorwaarden daarvoor.

- Nederland (dat van de lidstaten van de Raad van Europa de meeste conventies en protocollen heeft geratificeerd, namelijk 132) zal zich inzetten voor de ratificatie door de andere lidstaten van belangrijke conventies en protocollen.

- Nederland zet in op het terugdringen van de werklast van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en blijft daarom via diplomatieke inspanningen (bilateraal en in EU-verband) streven naar de spoedige inwerkingtreding van Protocol 14 van het EVRM.

- Nederland zal actief betrokken blijven bij de uitwerking van een aantal van de voorstellen van de Groep van Wijzen van de Raad van Europa inzake de effectiviteit van de mensenrechtenbescherming door de organen van de Raad op de langere termijn.

- Nederland zet zich in voor een sterke rol van de Raad van Europa bij de ontwikkeling van de bescherming van mensenrechten, in het bijzonder van kwetsbare groepen.

- Nederland blijft zich inzetten voor een solide institutionele en financiële basis van het Hof en van de andere relevante toezichthoudende instellingen van de Raad van Europa, zoals het instituut van de Mensenrechtencommissaris, het Comité tegen Foltering (CPT), de Venetiëcommissie en de Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI).

- Nederland ondersteunt mensenrechtenprojecten van de Raad van Europa in Oost-Europa door middel van een vrijwillige bijdrage. Tevens bekostigt Nederland een extra medewerker van de griffie van het Hof.

1.3.4 De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)

Via de menselijke dimensie (‘*human dimension*’) van de OVSE kunnen de deelnemende staten worden aangesproken op de naleving van hun politiek bindende verplichtingen.[18] Hierbij heeft de OVSE allereerst een specifieke meerwaarde door de koppeling die wordt gelegd tussen respect voor mensenrechten en de interne en externe veiligheid van staten. Daarnaast is de OVSE thematisch een belangrijke speler op een aantal deelterreinen, waarvan voor Nederland specifiek van belang zijn: de rechten van personen die tot een nationale minderheid behoren, het toezicht op de organisatie van vrije en eerlijke verkiezingen en de bevordering van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Het bestrijden van discriminatie is daarnaast een belangrijke prioriteit van de OVSE.
De Nederlandse inzet is erop gericht om alle vormen van discriminatie (waaronder met name die op basis van geslacht, ras of homoseksualiteit) tegen te gaan. In dezelfde aanpak past het dat Nederland aandacht vraagt voor de aanpak van antisemitisme en ook intolerantie en discriminatie tegenover christenen, moslims en leden van andere religies. Als zodanig vormt de OVSE bij uitstek een geschikt kanaal voor het uitdragen van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de Euro-Atlantische en Euraziatische regio (‘van Vancouver tot Vladivostok’).

De OVSE beschikt over een uitvoerende organisatie die nuttig werk verricht op het terrein van mensenrechten en democratisering (ODIHR). Daarnaast worden ook de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden, de Vertegenwoordiger voor de Vrijheid van de Media en de OVSE-veldkantoren ingezet om de deelnemende staten te assisteren bij het nakomen van hun verplichtingen.

De Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (HCNM) verdient bijzondere vermelding. Deze instelling van de OVSE werd in 1992 opgericht en houdt kantoor in Den Haag. Tot 2001 was dr. M. van der Stoel Hoge Commissaris. De HCNM heeft tot taak etnische spanningen, die het risico dragen vrede, stabiliteit en vriendschappelijke betrekkingen tussen landen te ondermijnen, in een zo vroeg mogelijk stadium te identificeren en op te lossen. De HCNM is nadrukkelijk een middel ter voorkoming van conflicten in het vroegste stadium en is daarmee deel van de eerste ofwel politiek-militaire dimensie van de OVSE. Nederland hecht traditioneel groot belang aan de activiteiten van de HCNM. Nederland draagt de huisvestingskosten en levert personeel aan het kantoor. Nederland zal dit ook in de toekomst blijven doen.

18 Het werkterrein van de OVSE is verdeeld in drie dimensies: de politiek-militaire dimensie, de economische dimensie en de menselijke dimensie.

Strategische inzet

- Regionaal zet Nederland in OVSE-verband specifiek in op Centraal-Azië. Thematisch hebben de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, het bevorderen van vrije en eerlijke verkiezingen en respect voor rechten van minderheden (nationale) prioriteit.

- Nederland zal ernaar streven dat binnen de 'menselijke dimensie' van de OVSE voldoende aandacht wordt besteed aan alle vormen van discriminatie binnen de OVSE-regio. Dit geldt voor bestrijding van antisemitisme en discriminatie en intolerantie tegenover christenen, moslims en leden van andere religies. Daarnaast zal Nederland aandacht besteden aan het tegengaan van discriminatie op basis van homoseksualiteit.

- Nederland blijft de in Den Haag gevestigde Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden actief ondersteunen.

1.4 Een actievere rol voor Nederland

'Ik smeek u: maak gebruik van uw vrijheid om die van ons te bevorderen.'

(Aung San Suu Kyi, Birmese mensenrechtenverdediger en Nobelprijswinnares voor de Vrede in 1991)

Mensenrechten zijn niet vanzelfsprekend. Het is een onderwerp dat emoties oproept, dat een beroep doet op geweten en verantwoordelijkheid. Kost het vaak al moeite om mensenrechten op de agenda te zetten, het is een nog veel grotere opgave om ervoor te zorgen dat ze ook echt realiteit worden. We kunnen er niet op vertrouwen dat mensenrechten internationaal voldoende aandacht krijgen wanneer we zelf geen actie ondernemen. Gezien het belang van mensenrechten is niets doen voor Nederland geen optie. Binnen het Nederlands buitenlands beleid zal de bescherming en bevordering van mensenrechten een centrale plaats krijgen.

Een betekenisvolle bijdrage te leveren aan de bescherming en bevordering van mensenrechten vergt alertheid, inventiviteit en actieve inzet op alle niveaus en met alle instrumenten. Dit principe dient de hoeksteen te zijn van ons buitenlands beleid, een principe dat we met overtuiging willen verdedigen en uitdragen.

Dat geldt voor het Nederlandse optreden in multilateraal verband, onder meer in de fora die hierboven aan de orde zijn geweest. Dat wat we in multilateraal verband tot stand brengen, moet echter uiteindelijk effect hebben op concrete situaties in landen. Dat gebeurt niet vanzelf. Het is daarom van minstens even groot belang dat mensenrechten meer dan ooit integraal deel uitmaken van onze bilaterale relaties met andere landen. Het is ook van belang dat we hierbij consequent zijn. We moeten af van het idee dat mensenrechten alleen zouden kunnen worden opgebracht met landen waarmee de betrekkingen toch al moeizaam verlopen. Het moet ook juist in een goede bilaterale relatie mogelijk zijn over minder makkelijke onderwerpen te spreken en zorgen te uiten die gerelateerd zijn aan mensenrechten. Daarom moet het onderwerp op de agenda, niet alleen voor onze gesprekken met Soedan, Iran en Sri Lanka, maar ook met de Verenigde Staten, China en de Russische Federatie. Zelfs in onze bilaterale relaties met EU-lidstaten mogen we niet blind zijn voor ontwikkelingen op mensenrechtengebied. We kunnen ons geen selectiviteit veroorloven.

1.4.1 Meer politieke inzet

Nederland is met zijn uitgebreide postennetwerk in principe goed toegerust om signalen op te vangen en hierop te reageren. We moeten ervoor zorgen dat iedereen ook daadwerkelijk alert is en voldoende kennis heeft om informatie op waarde te schatten en actie te ondernemen. Soms gaat het erom om bij brede maatschappelijke ontwikkelingen een scherp oog te houden voor mensenrechten, bijvoorbeeld wanneer in de aanloop naar verkiezingen onafhankelijke kranten worden gesloten. Soms gaat het om de bescherming van individuen, bijvoorbeeld een journalist die wordt gearresteerd omdat hij zich kritisch heeft uitgelaten over de regering of een priester die wordt geïntimideerd omdat hij voor zijn geloof wil uitkomen. Wij moeten alert zijn - onze ogen en oren in het buitenland openhouden - én wilskracht tonen door actie te ondernemen tegen mensenrechtenschendingen.

Wanneer we in actie komen, dient per geval te worden bepaald welk instrument het beste kan worden ingezet. Soms werkt het op de spits drijven van een zaak averechts of zouden de personen in kwestie hiermee in gevaar worden gebracht. In een dergelijk geval is ‘stille diplomatie’ het beste middel, bijvoorbeeld door het voeren van een kritisch gesprek achter gesloten deuren. Soms heeft het echter meer effect om een land in het openbaar aan te spreken, bijvoorbeeld door een verklaring af te leggen of de ambassadeur van het land in kwestie om opheldering te vragen. Waar mogelijk zal Nederland het initiatief nemen om dergelijke acties in EU-verband te ondernemen. Dit legt immers het meeste gewicht in de schaal.

Dit betekent echter niet dat we verwachten dat alleen het Voorzitterschap iets doet. Ook in het geval van EU-actie is het van belang dat Nederland actie kan ondernemen, hetzij om dezelfde boodschap te brengen hetzij om bepaalde accenten te leggen.

Zoals gezegd is het uitdragen en uitvoeren van het Nederlandse mensenrechtenbeleid een zaak die op alle niveaus inzet vergt. In de eerste plaats zullen de bewindslieden in hun bilaterale contacten, maar ook in EU-verband, mensenrechten meer als invalshoek hanteren. De Nederlandse mensenrechtenambassadeur speelt eveneens een essentiële rol in de uitvoering van het mensenrechtenbeleid. Ook de ambassades dienen een actieve rol te spelen, bijvoorbeeld door het bijwonen van rechtszaken tegen journalisten, het organiseren van bijeenkomsten met mensenrechtenverdedigers of waar nodig het inhuren van juridische bijstand. Het is daarom van belang dat de Nederlandse ambassadeurs goed op de hoogte zijn van de mensenrechtensituatie in het land waar zij werken. Ook van het gehele departement zal een extra inspanning worden gevergd wanneer het om mensenrechten gaat. Het is immers een integraal en onlosmakelijk deel van ons buitenlands beleid.

1.4.2 Steun door concrete actie

Een actief mensenrechtenbeleid behelst echter meer dan alleen het reageren op mensenrechtenschendingen. Het gaat er uiteindelijk om ervoor te zorgen dat de mensenrechtensituatie in een land structureel verbetert. Nederland wil hier op een constructieve wijze en door middel van concrete activiteiten proactief aan bijdragen. Om deze activiteiten te kunnen uitbreiden, wordt dit jaar een Mensenrechtenfonds opgericht, waarvoor in 2008 20 miljoen euro beschikbaar is. Voor een groot deel zal dit geld worden overgedragen aan de Nederlandse ambassades, zodat de nadruk komt te liggen op het ondersteunen van lokale initiatieven. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het ondersteunen van NGO's die bij hun regering aandringen op ratificatie en naleving van internationale mensenrechtenverdragen, het ontwikkelen van voorlichtingsprogramma's of het opleiden van rechters en journalisten.

Naast activiteiten op bilateraal niveau, zal Nederland ook in multilaterale fora actief inzetten op de bescherming en bevordering van mensenrechten. Hierboven is aandacht besteed aan de versterking van de politieke inzet van Nederland in diverse fora. Daarnaast levert Nederland een aanzienlijke financiële bijdrage aan het multilaterale mensenrechtenwerk. Jaarlijks bedraagt de bijdrage aan het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (OHCHR) en

bijbehorende fondsen ruim 6 miljoen euro, waarmee Nederland een van de grootste donoren is.

In de begroting voor 2008 bedraagt het budget voor mensenrechten, inclusief de bijdragen aan enkele internationale organisaties, circa 40 miljoen euro. We zullen ernaar streven om dit niveau minimaal te handhaven voor de jaren daarna.

1.4.3 Partnerschap

Bevordering van mensenrechten kan niet vanuit een ivoren toren. Mensenrechtenbeleid kan niet in een vacuüm tot stand komen en evenmin alleen door de overheid worden uitgevoerd. De samenwerking met het maatschappelijk middenveld is onmisbaar in dit verband. Dit geldt voor internationale en nationale niet-gouvernementele organisaties (NGO's) maar evenzeer voor lokale mensenrechtenorganisaties in derde landen. Ook de relatie met Nederlandse organisaties die zich richten op mensenrechten is van groot belang. Dit geldt voor organisaties die zich expliciet met mensenrechten bezighouden, maar ook voor organisaties die op andere wijze bijdragen aan het vergroten van het draagvlak in de Nederlandse samenleving voor het beschermen en bevorderen van mensenrechten in het buitenland, bijvoorbeeld organisaties van en voor jongeren. Het is belangrijk dat Nederlandse jongeren zich bewust zijn van het belang van mensenrechten. Nederland zal zich daarvoor inspannen.

De kennis en ervaring die deze organisaties bezitten is van grote waarde voor het beleid van de regering. Het doel dat we nastreven is uiteindelijk hetzelfde: een wereld waarin de rechten van ieder individu worden beschermd.

De mensenrechtenambassadeur

De mensenrechtenambassadeur is hierboven reeds genoemd. Nederland was in 1999 een van de eerste landen in Europa die een dergelijke functie in het leven riep. Inmiddels hebben naast Nederland vijf andere EU-lidstaten een mensenrechtenambassadeur benoemd. De mensenrechtenambassadeur draagt in het buitenland het Nederlandse beleid uit en stelt misstanden aan de orde. Een ander belangrijk aspect van het mandaat is om zowel in het buitenland als in Nederland contacten te onderhouden met het maatschappelijk middenveld. Hierdoor kan de mensenrechtenambassadeur een actieve bijdrage leveren aan het onderhouden en opbouwen van partnerschappen.

Strategische inzet

- Een nieuw fonds zal worden opgericht voor de financiering van activiteiten gericht op de bescherming en bevordering van mensenrechten wereldwijd. In 2008 zal voor dit fonds 20 miljoen euro beschikbaar zijn.

- Nederland zal jaarlijks substantieel bijdragen aan het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens. In de begroting van 2008 is een bijdrage voorzien van 6 miljoen euro. Daarnaast zal Nederland het kantoor ook in politieke zin ondersteunen, met name voor wat betreft het behoud van de onafhankelijke positie.

- De mensenrechtenambassadeur zal worden ingezet als zichtbaar instrument van het Nederlandse mensenrechtenbeleid en levert een actieve bijdrage aan het onderhouden en opbouwen van partnerschappen met het maatschappelijk middenveld.

- Ambassadeurs zullen in het kader van hun overplaatsing een gesprek voeren met een of meerdere mensenrechtenorganisaties over de mensenrechtensituatie van het land waar ze naar toe gaan.

- Er zullen jaarlijks regionale mensenrechtenconferenties voor Nederlandse ambassades worden georganiseerd, te beginnen met een conferentie voor alle ambassades in Noord-Afrika, het Midden Oosten en de Golfregio in 2008.

2 Mensenrechten voor iedereen, altijd en overal

2.1 Inleiding

'Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren.'

(Art. 1 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, 1948)

'Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.'

(Art. 1 Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden)

Universaliteit en mensenrechten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Daarom verdient dit principe een centrale plaats in deze mensenrechtenstrategie. In een tijd waarin interculturele dialoog om diverse redenen hoog op de agenda staat, is het benadrukken van de gemeenschappelijke basis cruciaal. Mensenrechten maken deel uit van deze basis, juist omdat ze betrekking hebben op de gelijkheid in waardigheid en rechten van ieder mens ter wereld. Basiswaarden als het recht op leven, vrijwaring van foltering en de gelijkwaardigheid van man en vrouw overstijgen culturele verschillen.

Een abstract begrip als universaliteit kan worden toegepast door de gelijkwaardigheid en gelijkheid in rechten van mensen centraal te stellen in ons mensenrechtenbeleid. De overtuiging dat ieder mens gelijkwaardig is en gelijke rechten heeft, vormt de drijfveer om te werken aan gelijke kansen voor mannen en vrouwen, te voorkomen dat culturele en religieuze tradities als excuus worden gebruikt om bepaalde rechten niet te respecteren, en te bevorderen dat iedereen ter wereld zijn of haar eigen mening kan uiten. Gelijkwaardigheid houdt ook in dat ieder mens evenveel recht heeft op bescherming van zijn of haar lichamelijke

integriteit en dat discriminatie op basis van homoseksualiteit of geslacht dient te worden bestreden. In dit hoofdstuk worden deze thema's nader uitgewerkt.

Dit laat onverlet dat universaliteit een rode draad vormt voor de Nederlandse inzet op thema's die in deze strategie niet expliciet aan de orde komen, in het bijzonder het bestrijden van alle vormen van discriminatie. De bescherming van de rechten van diegenen die op basis van hun afkomst of etniciteit worden gediscrimineerd, verdient aantoonbare aandacht in het Nederlandse beleid. Dit gaat bijvoorbeeld op voor minderheden zoals Roma en Sinti in het oosten van Europa en dalits in India.

2.2 Doodstraf

De doodstraf is een flagrante schending van het recht op leven, dat onder meer is vastgelegd in artikel 3 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Het is een onomkeerbare straf, die onschuldigen kan treffen. Bovendien is niet bewezen dat de doodstraf een afschrikkend effect heeft op potentiële misdadigers en bijdraagt aan de vermindering van gewelddadige criminaliteit in een land.

2.2.1 Streven naar wereldwijde afschaffing

De combinatie van nationale en internationale politieke en maatschappelijke druk heeft ertoe geleid dat wereldwijd een trend is ingezet waarbij steeds meer staten de doodstraf afschaffen of deze niet meer uitvoeren. Nederland schafte in 1983 de doodstraf af.[19] Sindsdien hebben nog ruim zestig andere staten dat eveneens gedaan, hetzij slechts voor commune delicten, hetzij voor alle misdaden. Dit brengt het aantal landen waar de doodstraf niet wordt uitgevoerd op een totaal van 143. Hiertoe worden gerekend de landen die voor alle misdaden de doodstraf hebben afgeschaft (88), de landen die slechts voor commune delicten de doodstraf hebben afgeschaft (9), en landen die de doodstraf in de praktijk niet meer toepassen maar geen juridische afschaffing hebben doorgevoerd (46).[20]

Hoewel internationale mensenrechtenverdragen de doodstraf in eerste instantie niet expliciet verbieden, zijn sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw hierover drie optionele protocollen toegevoegd aan belangrijke verdragen. Het betreft het tweede optionele protocol bij het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten

19 Het betreft hier afschaffing bij Grondwet. In 1870 was de doodstraf reeds uit het Nederlandse strafrecht verwijderd.
20 Cijfers zoals gehanteerd in EU-verband, juni 2007.

en Politieke Rechten (1989), het Zesde Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (1983) en het Dertiende Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (2002). Gedurende de afgelopen decennia zijn steeds meer landen overgegaan tot ratificatie van één of meer van deze protocollen. Ook landen die deze protocollen (nog) niet hebben ondertekend zijn overgegaan tot afschaffing van de doodstraf.

De EU pleit actief voor wereldwijde afschaffing. Daar waar de doodstraf nog bestaat, worden staten opgeroepen om de doodstraf uiterst restrictief toe te passen, en om in ieder geval aan minimumeisen te voldoen. Deze minimumeisen, die verwoord zijn in het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, (artikel 6, lid 2), stellen bijvoorbeeld dat de doodstraf alleen mag worden opgelegd voor de meest ernstige misdrijven met dodelijke of ernstige gevolgen en niet mag worden opgelegd aan mensen met een psychische stoornis, personen die minderjarig waren ten tijde van het misdrijf en zwangere of zogende vrouwen. Ook moet zijn voldaan aan internationale standaarden voor een eerlijk proces zoals uiteengezet in het Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (art. 6, lid 2 en art. 14).

In 1998 heeft de Europese Raad de EU-richtlijnen inzake doodstraf aangenomen, waarin het actieve externe beleid van de EU op dit terrein nader wordt uitgewerkt. Door middel van algemene demarches en inzet in specifieke gevallen draagt de EU bij aan een versnelling van de wereldwijde trend richting volledige uitbanning van de doodstraf. Nederland, met zijn uitgebreide postennetwerk, speelt een belangrijke rol bij het monitoren van de lokale mensenrechtensituatie en bij de uitvoering van deze richtlijnen. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen landen. Voor alle staten - zowel bondgenoten als landen waarmee minder nauwe banden worden onderhouden - geldt evenzeer dat wordt gestreefd naar volledige afschaffing van de doodstraf. Nederland en de EU geven in alle landen publiekelijk uiting aan dit streven. Daarnaast demarcheert de EU in die individuele gevallen waar de minimum standaarden worden geschonden, bijvoorbeeld bij executies van minderjarigen, zwangere vrouwen, geesteszieken, of wanneer er een (de facto) moratorium dreigt te worden doorbroken. In landen waar zeer vaak executies worden voltrokken, geldt voor demarches in individuele gevallen een additioneel effectiviteitscriterium. De EU wordt hierin geassisteerd door lokale experts. Bovendien besteedt de EU in zijn dialoog met deze landen nadrukkelijk aandacht aan algehele afschaffing van de doodstraf.

Bouwen aan consensus

Hoewel er beslist vooruitgang te zien is, blijkt het toch moeilijk om voor afschaffing van de doodstraf een overweldigende meerderheid in VN-verband te bereiken en dreigt steeds het reële risico dat de daar eerder bereikte consensus wordt afgebroken. Deze moeizame situatie vindt zijn oorzaak in het verzet van landen die de doodstraf willen behouden. Dit wordt versterkt doordat steeds onzeker is of landen die wél *de facto* maar niet *de jure* de doodstraf hebben afgeschaft, bereid zijn een wereldwijde afschaffing te ondersteunen. Het ondernemen van concrete activiteiten in VN-verband vereist dan ook een buitengewoon behoedzame aanpak. Dit geldt in het bijzonder voor het indienen van een resolutie over dit onderwerp in de AVVN. Vorig jaar heeft de EU gekozen voor het afleggen van een Verklaring, die door 90 landen werd gesteund. Hierop voortbouwend heeft de EU besloten dit jaar een resolutie in te dienen.

Nederland wil een brugfunctie vervullen door actief bij te dragen aan de opbouw van een wereldwijde alliantie van landen die streven naar de universele afschaffing van de doodstraf of dit streven steunen. Dit vergt naast een actieve lobby in VN-verband ook een aanpak die op de langere termijn is gericht en inspeelt op de interne factoren waardoor het gebruik van de doodstraf in bepaalde regio's in stand blijft. Nederland zal regionale seminars organiseren die bijdragen aan het versterken van de actoren die zich op regionaal of lokaal niveau sterk maken voor afschaffing van de doodstraf, met onder meer juridische experts.

Ook veel NGO's zijn actief in de strijd voor afschaffing van de doodstraf. Nederland ondersteunt deze (internationale) NGO's in hun werkzaamheden op lokaal, regionaal of internationaal niveau. Zo zal met Nederlandse steun een regionale conferentie over afschaffing van de doodstraf in Zuidoost-Azië worden gehouden.

Strategische inzet:

- Nederland zal blijven streven naar de wereldwijde afschaffing van de doodstraf, waarbij een wereldwijd moratorium op de doodstraf een eerste stap kan zijn.

- Nederland zal in EU-kader een actieve lobby in de VN voeren om zoveel mogelijk landen te bewegen een resolutie te ondersteunen die pleit voor afschaffing.

- Nederland zal regionale seminars organiseren voor onder meer juridische experts, om te komen tot aanbevelingen die kunnen bijdragen aan de druk op overheden om tot afschaffing van de doodstraf of instelling van een moratorium over te gaan.

- Nederland zal maatschappelijke organisaties en onderzoeksinstellingen ondersteunen die pleiten voor afschaffing van de doodstraf, onder meer in Zuidoost-Azië en Afrika.

2.3 Marteling

Het absolute verbod op marteling en wrede, onmenselijke en vernederende behandeling is – mede dankzij Nederland – vastgelegd in vele internationale mensenrechtenverdragen (de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, het Verdrag tegen Foltering, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) en maakt deel uit van het internationaal humanitair recht (de Geneefse Conventies). Toch staat deze basale norm onder druk, ook in beschaafde samenlevingen. In sommige landen wordt het verbod op marteling willens en wetens nog steeds niet gehandhaafd. In andere staten is marteling opnieuw een voorkomend verschijnsel geworden, ondanks de intentie van overheden om marteling uit te bannen. De strijd tegen terrorisme heeft geleid tot een opleving van de discussie over omstandigheden waaronder marteling toch toegestaan zou zijn. Ook de definitie van marteling is opnieuw onderwerp van discussie. Voor Nederland is deze discussie principieel onwenselijk: uitzonderingen op het verbod op marteling zijn in strijd met het internationaal recht. Vrijwaring van marteling is een absolute mensenrechtennorm, waaraan onder geen enkele omstandigheid getornd mag worden.

2.3.1 Een absoluut verbod op marteling

Evenals voor de doodstraf heeft de EU ook richtlijnen opgesteld om wereldwijd marteling tegen te gaan. Tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2004 is een *Global Action Plan* aangenomen door de EU, dat de EU-richtlijnen tegen martelingen een extra impuls heeft gegeven. Overal ter wereld is de EU doorlopend in gesprek geweest met autoriteiten, om onder meer aan te dringen op nationale wetgeving die marteling verbiedt, op de naleving van waarborgen tegen marteling in detentiecentra en de naleving van internationale normen. Nederlandse posten in het buitenland zullen zich actief blijven inzetten voor het in de praktijk brengen van de EU-richtlijnen.

De bestrijding van straffeloosheid is een ander belangrijk thema bij het tegengaan van marteling. Het gaat hierbij niet alleen om het laten gelden van rechtvaardigheid, maar ook om het afschrikwekkende effect dat een veroordeling voor marteling kan hebben op anderen. Slachtoffers van marteling hebben recht op genoegdoening, bijvoorbeeld in de vorm van financiële compensatie en adequate medische verzorging. Nederland zal het werk van verschillende mensenrechtenorganisaties die strijden voor een einde aan straffeloosheid en voor het voorkomen van marteling, en die opkomen voor de rechten en rehabilitatie van slachtoffers van martelingen actief ondersteunen.

Monitoring

In de politieke dialoog met derde landen is het verbod op marteling voor Nederland een belangrijk gesprekspunt. De VN-Speciaal Rapporteur inzake Marteling en regionale mechanismen, zoals het Comité ter Voorkoming van Folteringen en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing (CPT) van de Raad van Europa, dienen onbelemmerd toegang te hebben tot detentiecentra en andere locaties. Monitoring is immers een essentieel onderdeel van de bestrijding van marteling. Zo bezoekt het Comité gevangenissen, overige detentiefaciliteiten en psychiatrische inrichtingen om te zien hoe individuen die van hun vrijheid zijn onthouden, worden behandeld. Na elk bezoek stelt het Comité een rapport op met daarin de bevindingen en aanbevelingen.
Dit rapport wordt vervolgens naar de desbetreffende lidstaat van de Raad van Europa gestuurd teneinde een dialoog te starten. In 2007 heeft ook Nederland het CPT op bezoek gehad. De VN-rapporteur doet hetzelfde, maar stuurt zijn rapport aan de VN-mensenrechtenraad. Nederland dringt in bilaterale contacten steeds aan op een vrije toegang voor internationale toezichthouders.

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft het Facultatief Protocol bij het VN-verdrag tegen Foltering en andere Wrede, Onmenselijke of Onterende Behandeling of Bestraffing ondertekend. Ratificatie zal op korte termijn volgen. Het Protocol, met in tegenstelling tot het CPT in principe een wereldwijde dekking, heeft als doel het voorkomen van marteling door een preventief systeem van regelmatige bezoeken aan detentiecentra door onafhankelijke internationale en nationale inspectie-mechanismen. Nederland zal ook bij andere landen aandringen op ratificatie.

Strategische inzet:

- Nederland zal zich in EU-verband en op nationale titel actief inzetten om zoveel mogelijk landen te bewegen de strijd tegen marteling aan te gaan, in de eerste plaats door relevante anti-marteling-verdragen en -protocollen te ratificeren.

- Nederland zal ondersteuning bieden aan NGO's die lokaal, regionaal en mondiaal actief zijn in de strijd tegen marteling en die hulp bieden aan slachtoffers van marteling, zowel via het VN-Fonds voor Slachtoffers van Marteling als door middel van directe bijdragen.

- Gezien het belang dat Nederland hecht aan naleving van mensenrechten-normen, zal Nederland er bij landen op aandringen de VN-Speciale Rapporteur en/of het Comité ter Voorkoming van Folteringen en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestraffing van de Raad van Europa toe te laten en hun aanbevelingen op te volgen.

2.4 Mensenrechten en religie

Mensenrechten voor iedereen, altijd en overal betekent dat het niet uitmaakt of iemand moslim, christen, boeddhist of atheïst is. Mensenrechten overstijgen de verschillen die tussen religies bestaan. Dat houdt in dat uit naam van religie geen beperkingen mogen worden opgelegd aan het realiseren van mensenrechten en dat een religie geen 'eigen mensenrechten' kan formuleren. Het betekent ook dat ieder individu vrij is om uit te komen voor zijn of haar geloof, om van geloof te veranderen of om geen religieuze levensovertuiging aan te hangen. Overheden hebben de plicht om deze vrijheid te garanderen, zowel in wetgeving als in de praktijk. Rechtsongelijkheid, discriminatie en vervolging van mensen die tot een

religieuze minderheid behoren, vormen een ernstige schending van de rechten die hen ieder individueel toekomen.

Het respect voor de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging neemt wereldwijd af. In haar rapport aan de VN-mensenrechtenraad spreekt de VN-Speciaal Rapporteur Asma Jahangir haar zorgen uit over de schending van deze vrijheid en in het bijzonder over de schending van de rechten van religieuze minderheden.[21] Steeds meer landen dwingen of verbieden mensen om religieuze symbolen te dragen; het respect voor heilige plaatsen neemt af en aanhangers van godsdiensten ondervinden steeds vaker problemen hun geloof openlijk te belijden. Zo is het in veel landen moeilijk een gebedshuis of andere plaats van samenkomst op te richten of te handhaven. Daarnaast is er ook sprake van een toenemende onverdraagzaamheid: een analyse van de OVSE wijst bijvoorbeeld uit dat in 2006 het aantal gewelddadige antisemitische incidenten is toegenomen.[22] In algemene zin kan worden gesteld dat de vrijheid van godsdienst steeds meer onder druk komt te staan. Nederland zal zich daarom in het bijzonder inzetten voor de bevordering van de individuele vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en de bescherming van religieuze minderheden.

2.4.1 Het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging

Al vanaf de oprichting van de Verenigde Naties heeft Nederland zich ingezet voor de bescherming van de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing. In zekere zin kan de wijze waarop een regering invulling geeft aan dit recht worden gezien als lakmoesproef voor de algemene mensenrechtensituatie. De vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing is immers veelomvattend en raakt aan andere mensenrechten en fundamentele vrijheden, waaronder vooral de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging en vergadering. Bij de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing gaat het bovendien om zaken die voor mensen essentieel zijn voor de persoonlijke keuzes die zij in het leven maken. Als een staat inbreuk maakt op deze fundamentele vrijheden, bijvoorbeeld door discriminatie of zelfs vervolging van leden van religieuze minderheden, is de kans groot dat ook op andere mensenrechtenterreinen de situatie sterk te wensen overlaat.

21 A/HRC/6/5, van 20 juli 2007.
22 '*Hate Crimes in the OSCE region: Incidents and Responses*'; ODIHR annual report 2006.

In de huidige tijd van globalisering en toenemende vervlechting van culturen zijn voor velen godsdienst en levensbeschouwing van groter belang geworden. Waar eerder gedacht werd dat globalisering hand in hand zou gaan met secularisatie, blijkt daar in de praktijk niet altijd sprake van te zijn. Voor sommigen is het vasthouden aan culturele en religieuze tradities juist van groot belang geworden om zichzelf een plaats te geven in het '*global village*'. Voor anderen is er sprake van een zoektocht naar nieuwe ankers in een tijd waarin informatie oeverloos en onbegrensd lijkt te zijn geworden. Door de sterk toegenomen migratie is er bovendien steeds minder sprake van een vastomlijnde geografische indeling van de verschillende godsdienstige en levensbeschouwelijke stromingen. Waar voorheen één godsdienst gezien kon worden als dé godsdienst van een land, is er tegenwoordig sprake van steeds meer verschillende godsdienstige en levensbeschouwelijke minderheden binnen een land. Met name voor landen die traditioneel sterk op één godsdienst waren gericht, kan globalisering en de opkomst van niet-traditionele godsdiensten en levensbeschouwingen daarom bedreigend overkomen. Als tegenreactie kan sprake zijn van ontkenning, schijntolerantie, of zelfs directe onderdrukking en discriminatie van mensen die deze stromingen aanhangen.

Bescherming van de groep door respect voor individueel recht

Uitgangspunt van het Nederlandse beleid is het fundamentele recht dat ieder individu toekomt om zijn of haar geloof in alle vrijheid te belijden, om van geloof te mogen veranderen of om geen religieuze levensovertuiging aan te hangen. Geen enkele overheid of religie mag daar beperkingen aan opleggen. Ieder individu heeft het recht zelf zijn of haar religie te kiezen of afstand te doen van een geloof. Dit is onder meer vastgelegd in artikel 18 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en artikel 18 van het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. Bij dit laatste artikel heeft het betreffende verdragscomité een specifieke uitleg gegeven, waarin wordt gesteld dat de vrijheid om geloof of levensovertuiging te veranderen ook inhoudt dat men vrij moet zijn om voor een atheïstische levensovertuiging te kiezen.[23] De overheid dient deze vrijheid van keuze te waarborgen door erop toe te zien dat deze vrijheid in alle omstandigheden en voor ieder individu onbeperkt geldt. Onder geen beding mogen mensen die van geloof veranderen of van hun geloof afstappen strafbaar worden gesteld. Dat in sommige landen 'geloofsafval' een misdaad is waar de doodstraf op staat, is dan ook volstrekt onacceptabel.

---

23 *General Comment* 22 van het Comité voor de Rechten van de Mens, paragraaf 5.

Wanneer in een land sprake is van bedreiging of discriminatie van een religieuze groep, rust bij de overheid de verantwoordelijkheid om bescherming te bieden en maatregelen te nemen om hier door wetgeving en handhaving een einde aan te maken. Door respect voor de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing te bevorderen en te beschermen en erop toe te zien dat iedere burger deze vrijheid niet alleen op papier maar ook in de praktijk heeft, wordt de basis gelegd voor een samenleving waarin religieuze diversiteit hand in hand kan gaan met individuele vrijheid.

Godsdienstige en levensbeschouwelijke verdraagzaamheid kan alleen worden bereikt als er sprake is van een open klimaat. Dat betekent dat van kinds af aan mensen toegang moeten hebben tot informatie over godsdienstige en levensbeschouwelijke stromingen. In het onderwijs moeten kinderen ermee vertrouwd raken dat er naast hun traditionele godsdienst of levensbeschouwing ook andere stromingen zijn en dat mensen gelijkwaardig zijn ongeacht de stroming waar zij voor kiezen.

In grote delen van de wereld is er geen sprake van een dergelijke openheid. In veel landen worden leden van religieuze minderheden gediscrimineerd en bedreigd of vervolgd. Zo is het soms bijvoorbeeld niet mogelijk op officiële documenten aan te geven dat men geen godsdienst belijdt, maar bijvoorbeeld humanist of atheïst is. Steeds vaker wordt de vrijheid van godsdienst afhankelijk gemaakt van de vraag of een godsdienst al dan niet is geregistreerd, wat bijvoorbeeld betekent dat niet-geregistreerde religieuze groeperingen geen gebedshuis mogen bouwen. Een dergelijk beleid is echter in flagrante tegenspraak met de uitgangspunten van de internationale mensenrechteninstrumenten die iedere vorm van discriminatie op basis van godsdienst of levensbeschouwing verbieden. Indien aanhangers van een godsdienst of levensbeschouwing zich schuldig maken aan illegale activiteiten, dan dient de rechter deze activiteiten aan te pakken op basis van de beperkingsgronden zoals opgenomen in de internationale mensenrechteninstrumenten. Dat is echter iets heel anders dan het verbieden van een godsdienstige stroming als zodanig. Het individuele recht om een godsdienst of levensbeschouwing aan te hangen, is immers absoluut.

2.4.2 Godsdienstvrijheid beschermen en internationaal bespreekbaar maken

De Nederlandse inzet in internationale fora is er vooral op gericht om wereldwijd een dergelijke openheid te bevorderen. Op basis van dit uitgangspunt zet

Nederland zich in voor volledig respect van de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing, inclusief de vrijheid om van godsdienst of levensbeschouwing te veranderen, en voor de bevordering van interculturele, interreligieuze en intrareligieuze dialoog.

Bescherming

Nederland heeft er in 2007 voor gezorgd dat het onderwerp vrijheid van godsdienst en levensovertuiging op de agenda van de VN-mensenrechtenraad staat. Tijdens de zesde zitting van de Raad heeft Nederland het initiatief genomen voor een resolutie over vrijheid van godsdienst en overtuiging.[24] Er is bewust voor gekozen dit in EU-verband te doen omdat hiermee de boodschap veel krachtiger is. De resolutie is overigens aangehouden tot het vervolg van de zesde zitting in december 2007. Na een hoopvolle start, waarbij ruim vijftig landen zich bereid hadden getoond de resolutie mede te ondersteunen, bleek dat de Organisatie van de Islamitische Conferentie een aantal amendementen wilde indienen die voor de EU onacceptabel zijn. Het is nog niet duidelijk of deze amendementen in december op een meerderheid kunnen rekenen. Nederland zal van het uitstel gebruik maken om een actieve lobby te voeren om andere landen ervan te overtuigen de oorspronkelijke tekst te ondersteunen. Overigens heeft Nederland op nationale titel tijdens de zesde zitting van de Raad in Genève eveneens een speciale bijeenkomst georganiseerd over het thema godsdienstvrijheid. Hieraan werd onder meer deelgenomen door de VN-Speciale Rapporteur inzake de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Nederland zal een actieve rol blijven spelen bij de opstelling en behandeling van deze resoluties in de Derde Commissie van de AVVN en in de VN-mensenrechtenraad, hetzij door zelf deze resoluties voor de EU te ‘trekken’, hetzij door ondersteuning te bieden aan de lidstaat die met die rol wordt belast. Daarnaast is Nederland traditioneel leidend voor het onderwerp vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing tijdens de *Human Dimension Implementation Meetings* van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa.

Ook buiten multilaterale fora zal Nederland zich blijven inzetten voor de bescherming van de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing. Allereerst zal het onderwerp worden opgebracht in de contacten die Nederland met derde landen onderhoudt, met name wanneer het landen betreft waar religieuze minderheden worden bedreigd. De mensenrechtenambassadeur zal tijdens zijn bezoeken gesprekken voeren met vertegenwoordigers van religieuze minderheden.

---

24 De zesde zitting van de Mensenrechtenraad ving aan op 10 september 2007 en werd na drie weken verdaagd. De zitting zal in december 2007 worden hervat.

Ook zal de bescherming van de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing specifiek worden opgenomen als doelstelling van het nieuwe Mensenrechtenfonds, waaruit activiteiten op dit gebied kunnen worden gefinancierd. Daarnaast onderhoudt het ministerie onder meer via het Breed Overleg Godsdienstvrijheid rechtstreeks contacten met een grote groep NGO's die zich met dit onderwerp bezighoudt. Een aantal van deze organisaties levert regelmatig informatie aan over landensituaties waar zij in het bijzonder verontrust over zijn. Deze informatie wordt door ambassades gebruikt voor het voeren van een actief beleid, hetzij via stille diplomatie, hetzij via (EU-)demarches.

Dialoog

Sinds begin 2007 is Nederland lid van de *Group of Friends* van de 'Alliantie der Beschavingen'. De Alliantie is van oorsprong een initiatief uit 2005 van de Turkse en Spaanse premiers Erdogan en Zapatero, maar werd later omarmd door SGVN Kofi Annan. Via dit initiatief wordt getracht de spanningen tussen bevolkingsgroepen met een verschillende etnische, culturele of religieuze achtergrond te verminderen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van ontmoetingen op hoog politiek niveau, maar gaat het juist ook om het bevorderen van contacten tussen mensen met een verschillende achtergrond op internationaal, regionaal, nationaal en lokaal niveau. Dit jaar werd door de Hoge Vertegenwoordiger, de voormalige Portugese president Sampaio, een implementatieplan uitgebracht. De Alliantie is onder meer gericht op *media literacy*, dat wil zeggen dat mensen de relativiteit van media-uitingen inzien en heftige reacties zoals naar aanleiding van de Deense spotprenten kunnen worden voorkomen. Ook wil de Alliantie een netwerk van invloedrijke niet-gouvernementele personen opzetten, die in dergelijke situaties kunnen helpen via hun invloed de spanningen te verminderen.

De activiteiten van de Alliantie sluiten hiermee goed aan bij het Nederlandse streven de verdraagzaamheid tussen verschillende culturele, etnische en religieuze bevolkingsgroepen te vergroten. Daarbij hanteert Nederland als uitgangspunt dat dialoog, zeker op *grass roots* niveau, kan bijdragen aan een beter onderling begrip en escalatie van spanningen kan helpen voorkomen. Bij al deze activiteiten blijft echter het respect voor de universele werking van de mensenrechten en fundamentele vrijheden vooropstaan. Nederland is met name geïnteresseerd in de ondersteuning van de activiteiten uit dit plan voor het opzetten van een *clearing house*, zodat goede en slechte ervaringen met initiatieven gericht op dialoog op alle genoemde niveaus sneller kunnen worden gedeeld.

Daarnaast zal Nederland samen met Thailand in 2008 de ASEM *Interfaith Dialogue* in Amsterdam organiseren[25]. Tijdens de bijeenkomst zal in werkgroepen gesproken worden over de betekenis van interreligieuze dialoog voor armoedebestrijding en godsdienstonderwijs. Ook zal een werkgroep proberen te inventariseren hoe informatie over interreligieuze dialoog beschikbaar gemaakt wordt op het internet en welke rol deze dialoog speelt voor het beleid van regeringen. Afgezien van discussies in werkgroepen zal de gemeente Amsterdam ook een praktisch gericht deel van het programma verzorgen, waarbij deelnemers kennis kunnen nemen van een aantal concrete dialooggerichte initiatieven in Amsterdam.

De gemeente Den Haag tenslotte zal in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken op 10 december 2008 ter gelegenheid van de 60e verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens een bijeenkomst organiseren waarbij religieuze leiders vanuit de gehele wereld zullen spreken over hun betrokkenheid bij de realisatie van mensenrechten.

Al deze activiteiten mogen niet leiden tot een ondermijning van het universele karakter van mensenrechten, maar dienen dit karakter door dialoog juist te bevestigen.

2.4.3 Relatie tussen godsdienstvrijheid en andere vrijheden en rechten

In het begin van deze paragraaf werd de verwevenheid van de vrijheid van godsdienst en andere vrijheden en rechten reeds aangestipt. Deze verwevenheid kan in sommige gevallen spanning opleveren. Naast de bescherming van de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing en de bevordering van dialoog, is het Nederlandse beleid op dit gebied gericht op het wegnemen van deze spanning.

Vanuit de islamitische wereld wordt met name in VN-kader sterk de nadruk gelegd op de bescherming van godsdiensten als zodanig. Vanuit mensenrechtenoogpunt is dit echter onjuist en onwenselijk. Mensenrechten hebben immers betrekking op het individu en dat gaat ook op voor de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Ter bescherming van een godsdienst als geheel kan geen beroep worden gedaan op rechten die aan individuen toebehoren. Het verschil in beide benaderingen kwam duidelijk naar voren in de spanningen rondom de Deense spotprenten. Nederland heeft zich bij die gelegenheid gericht op enerzijds de

25 De '*Asia-Europe Meeting*' (ASEM) is een forum voor overleg tussen de 27 EU-lidstaten, 16 Aziatische landen en het ASEAN secretariaat.

de-escalatie van de spanningen en anderzijds op de bescherming van de vrijheid van meningsuiting. Echter, noch vrijheid van meningsuiting, noch het recht om aan de eigen godsdienst of levensbeschouwing uiting te geven, zijn onbegrensd. Vrijheid en verantwoordelijkheid gaan altijd samen. Bij iedereen die het vrije woord gebruikt, rust de verantwoordelijkheid de ander niet onnodig te kwetsen en met respect te behandelen. Iedereen heeft ook een verantwoordelijkheid voor de wet. Het is uiteindelijk aan de rechter om in een concrete situatie te beoordelen op basis van feiten of het ene recht zo ernstig wordt aangetast dat een beperking van het andere recht gerechtvaardigd is.

Ook op andere terreinen kan er spanning zijn tussen de vrijheid van religie en andere mensenrechten. Bijzondere aandacht verdient de positie van vrouwen, evenals die van homoseksuelen. Vaak is er sprake van een mix van culturele tradities en religieuze voorschriften die kunnen leiden tot achterstelling of discriminatie, met name wanneer deze tradities en voorschriften in nationale wetgeving zijn vastgelegd. Nederland zal steeds proberen om deze achterstellingen tegen te gaan, waarbij het non-discriminatiebeginsel leidend is.

Nederland zal zich actief inzetten om dialoog en uiteindelijk verbetering van wetgeving op dit punt te stimuleren. Onder meer in het kader van de reeds genoemde Alliantie der Beschavingen, maar ook door de organisatie van bijvoorbeeld *side events* en marge van de VN-mensenrechtenraad en de Derde Commissie van de AVVN zal Nederland proberen die dialoog op constructieve wijze op gang te brengen. Daarbij zal Nederland zich voorstander tonen van culturele en religieuze diversiteit, maar leidend beginsel blijft de universaliteit van mensenrechten en het respect voor het beginsel van non-discriminatie.

Strategische inzet

- Nederland zal vrijheid van godsdienst en levensovertuiging systematisch aan de orde stellen in de contacten die Nederland met derde landen onderhoudt. De mensenrechtenambassadeur zal tijdens landenbezoeken het individuele recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging onder de aandacht brengen en benadrukken dat het de plicht is van overheden om religieuze minderheden te beschermen.

- Het beschermen van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging zal specifiek worden opgenomen als doelstelling van het nieuwe Mensenrechtenfonds.

- Nederland zal het onderwerp vrijheid van godsdienst en levensovertuiging op de VN-agenda houden. Hierbij zal Nederland als voortrekker binnen de Europese Unie optreden.

- Nederland zal de Speciale Rapporteur van de VN inzake godsdienstvrijheid benaderen om na te gaan in welke landen en op welke wijze Nederland een concrete bijdrage kan leveren om de positie van religieuze minderheden te verbeteren.

- Nederland zal zich als lid van de *Group of Friends* van de Alliantie der Beschavingen actief inzetten voor de bevordering van dialoog.

- Nederland zal in 2008 de ASEM *Interfaith Dialogue* te Amsterdam organiseren. Ook zal in 2008 in Den Haag een bijeenkomst plaatsvinden tussen religieuze leiders uit de hele wereld.

2.5 Vrouwenrechten zijn mensenrechten

Ongeveer de helft van de mensheid is vrouw. Het is al vaak onderkend: vrouwen vormen in veel opzichten de sleutel tot verandering van de samenlevingen waarin zij leven. Des te schrijnender is het dat bij uitstek vrouwen in een groot deel van de wereld worden beperkt in hun mogelijkheden om als volwaardig lid deel te nemen aan deze samenlevingen. De rechten van vrouwen en meisjes worden massaal geschonden, of het nu gaat om hun deelname aan het openbare leven

of hun positie binnen de muren van het eigen huis. Traditionele en culturele gebruiken staan in veel gevallen op gespannen voet met de universeel erkende norm dat ieder mens gelijk is in waardigheid en rechten. Het feit dat mannen en vrouwen geen gelijke kansen hebben, is niet alleen een kwestie van onrechtvaardigheid. Het verbeteren van de positie van vrouwen is van essentieel belang voor de politieke en sociaal-economische ontwikkeling van hun land.

Er is de afgelopen decennia veel bereikt op het gebied van normstelling en internationale beleidsrichtlijnen. Op internationaal vlak werd dit vormgegeven in het Vrouwenverdrag en door de wereldconferenties van Beijing en Caïro. Het VN-vrouwenrechtenverdrag (CEDAW) is door 185 landen geratificeerd. Wanneer we naar de alledaagse realiteit voor vele vrouwen kijken, moet echter worden geconcludeerd dat het nog lang niet genoeg is. Vrouwen hebben op veel fronten nog steeds een enorme achterstand. In sub-Sahara Afrika lopen jonge vrouwen drie keer zoveel kans als mannen om met HIV/aids te worden geïnfecteerd. Twee op de drie analfabeten is vrouw. In Europa verdienen vrouwen per uur gemiddeld 15% minder dan hun mannelijke collega's. Wereldwijd is niet meer dan veertien procent van alle parlementariërs vrouw.

Het verbeteren van de positie van vrouwen wereldwijd heeft daarom voor Nederland prioriteit. Dit komt terug in diverse onderdelen van het buitenlands beleid. Nederland richt zich er in algemene zin op om discriminerende bepalingen in nationale en internationale wetgeving weg te nemen en ervoor te zorgen dat deze afspraken in de praktijk van betekenis zijn. Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, wat overigens net zo goed een zaak is voor mannen als voor vrouwen, zullen hoog op de agenda staan. Schendingen van seksuele en reproductieve rechten die leiden tot onverminderd hoge moedersterfte en seksueel geweld hebben daarbij prioriteit. Extra aandacht zal ook worden besteed aan het tegengaan van de feminisering van HIV/aids en de onderliggende oorzaken daarvan. Dit past binnen het bredere Nederlandse beleid op het gebied van HIV/aids, dat ervan uitgaat dat de realisatie van mensenrechten een integraal onderdeel van de aanpak dient uit te maken.[26] Ook op het terrein van onderwijs en veiligheidsbeleid speelt het verbeteren van de positie van vrouwen en meisjes een bijzondere rol. Meer aandacht voor de positie van vrouwen is in algemene zin van groot belang om de achterstanden ten aanzien van de 'Millenniumdoelen' (MDG's) in te halen. Twee van deze doelen gaan specifiek over vrouwen, maar de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen vormt ook bij de meeste andere doelen een ernstig vertragende factor.

26 Onlangs is voor Nederlandse ambassades een interne notitie opgesteld met handreikingen voor het benaderen van de HIV/aids-problematiek vanuit een mensenrechtenperspectief. Hierin wordt ook aandacht besteed aan seksuele en reproductieve gezondheid en rechten.

Vrouwenrechten zijn mensenrechten. In het kader van het Nederlandse mensenrechtenbeleid zal ernaar worden gestreefd om de rechten van vrouwen in algemene zin hoger op de politieke agenda te krijgen, zowel in onze bilaterale contacten als in EU-verband. Ook in VN-kader wordt steeds vaker onderkend dat de rechten van vrouwen in eerste instantie een mensenrechten- en daarmee dus politiek vraagstuk zijn en daarna pas een ontwikkelingsvraagstuk. De rechten van vrouwen moeten een vast onderdeel worden van de betrekkingen die Nederland met andere landen onderhoudt, zowel in het kader van een ontwikkelingssamenwerkingsrelatie als daarbuiten. Om te bereiken dat dit ook in het externe optreden van de Europese Unie wordt gerealiseerd, zal Nederland zich ervoor inspannen dat richtlijnen inzake de rechten van vrouwen worden overeengekomen. Het is van belang dat het mensenrechtenbeleid van de EU op dit punt concreter, coherenter en actiever wordt. Dit laatste is in het bijzonder relevant voor de positie van de lidstaten ten aanzien van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. De EU dient op dit punt de in het verleden ingenomen gemeenschappelijke standpunten te bevestigen en eensgezind uit te dragen. Nederland zal hieraan onder meer een bijdrage leveren door een aantal activiteiten met de ‘Visegrad-landen’ (Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije) te organiseren. Daarnaast zal Nederland ook zelf in de mensenrechtenfora en in bilaterale relaties een actieve pleitbezorger zijn van rechten van vrouwen, waaronder seksuele en reproductieve gezondheid en rechten.

2.5.1 Geweld tegen vrouwen

Nederland spant zich in het bijzonder in voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen. Geweld maakt schrijnend zichtbaar wat ongelijkheid in het dagelijkse leven tot gevolg kan hebben en hoe urgent het is dat vrouwen de middelen krijgen om voor hun rechten op te komen. Overal ter wereld zijn vrouwen slachtoffer van geweld, zowel in rijke als arme landen, ontwikkeld of onderontwikkeld. Volgens de Verenigde Naties wordt wereldwijd één op de drie vrouwen ooit slachtoffer van seksueel geweld binnen een intieme relatie. Gemiddeld worden ruim vijfduizend vrouwen per jaar slachtoffer van eerwraak met dodelijke afloop, wat in sommige landen overigens geen strafbaar feit is. Van de huidige vrouwelijke wereldbevolking hebben 130 miljoen vrouwen genitale verminking moeten ondergaan. Geweld tegen vrouwen betreft een onderwerp dat gevoeligheden ten aanzien van cultuur, religie en traditie bloot legt. Om die reden is het essentieel te beseffen dat helaas geen enkele samenleving vrij is van geweld tegen vrouwen, ook de onze niet. De Nederlandse internationale inzet op dit thema zal worden geïntensiveerd. Hieronder wordt nader ingegaan op het tegengaan van vormen

van geweld die niet direct aan conflict zijn gerelateerd. De relatie tussen vrouwen, vrede en veiligheid komt in hoofdstuk 3 specifiek aan de orde.

Een internationale voortrekkersrol

Het onderwerp 'geweld tegen vrouwen' heeft terecht een steeds prominentere plaats op de VN-agenda gekregen. Dit is in belangrijke mate te danken aan de voortrekkersrol die Nederland op dit terrein speelt. De Algemene Vergadering van de VN nam op initiatief van Nederland meerdere resoluties aan op het gebied van traditionele praktijken die schadelijk zijn voor de gezondheid van vrouwen en meisjes, met inbegrip van genitale verminking. Recentere Nederlandse initiatieven waren gericht op de bestrijding van eerwraak en de uitbanning van huiselijk geweld tegen vrouwen.

In 2003 nam Nederland het initiatief om in een breed gesteunde resolutie de Secretaris-Generaal van de VN te vragen een studie naar alle vormen van geweld tegen vrouwen uit te voeren. Deze studie verscheen in 2006 en vormde de basis voor een Nederlands/Franse resolutie waarin concrete stappen voor de uitbanning van geweld tegen vrouwen zijn vastgelegd.[27] De resolutie roept regeringen op actie te nemen tegen geweld tegen vrouwen en integraal beleid te ontwikkelen en implementeren om dit fenomeen tegen te gaan. Ook de VN wordt opgeroepen om de inspanningen op dit terrein uit te breiden en vooral beter te coördineren. Zo zal een databank worden opgezet waarin landeninformatie over geweld tegen vrouwen kan worden verzameld. Een '*Interagency Task Force*' zet zich ervoor in om de diverse activiteiten van het VN-systeem om te buigen in een meer gecoördineerde aanpak van geweld tegen vrouwen op landenniveau. Nederland en Frankrijk leiden samen een '*Group of Friends*' die zich actief inspant om de implementatie van de resolutie te bevorderen.

Nederland zal zich inspannen om de naleving van de afspraken die in de resolutie zijn gemaakt te bespoedigen. Dit zal worden gerealiseerd door middel van extra financiële bijdragen, maar ook door politieke druk op regeringen en het VN-systeem, waarvan Nederland overigens reeds een grote donor is. Het onderwerp moet op de agenda van de VN blijven, niet alleen van de AVVN maar ook van andere relevante fora. Het is bijvoorbeeld van belang dat de uitbanning van geweld tegen vrouwen ook in Genève in de VN-mensenrechtenraad de aandacht krijgt die het verdient. Hiermee wordt onderstreept dat de problemen niet alléén liggen op het gebied van economische of sociale ontwikkeling, maar dat het laten voortbestaan van geweld

27 A/RES/61/143

tegen vrouwen vanuit mensenrechtenoptiek onaanvaardbaar is. Nederland heeft zich er actief voor ingezet dat tijdens de zesde zitting van de VN-mensenrechtenraad speciale aandacht aan dit onderwerp werd besteed.

Bilateraal beleid

Wereldwijd ondersteunt Nederland een groot aantal projecten en programma's van internationale organisaties, NGO's en overheidsinstanties op het terrein van de mensenrechten van vrouwen. Veel van deze inspanningen zijn gericht op het bestrijden van geweld tegen vrouwen en de ondersteuning van slachtoffers. Voorbeelden hiervan zijn projecten gericht op de uitbanning van genitale verminking van vrouwen, vroege en gedwongen huwelijken, van eerwraak, vrouwenhandel en gedwongen prostitutie. Ook projecten gericht op het bevorderen van de deelname van vrouwen aan onderwijs, politieke besluitvorming en het openbaar bestuur dragen indirect bij aan de doelstelling geweld tegen vrouwen uit te bannen.

Nederland zal extra investeren in het bestrijden van geweld tegen vrouwen, waaronder huiselijk en seksueel geweld, genitale verminking, eerwraak en vrouwenhandel. Via ambassades in een aantal partnerlanden zal worden bijgedragen aan onderzoek, aangescherpte wetgeving gericht op de bescherming van rechten en handhaving in de praktijk. Specifieke aandacht zal worden besteed aan het opheffen van discriminerend traditioneel recht of gewoonterecht en aan activiteiten die zijn gericht op bewustwording bij vrouwen én mannen.

Het belang van wetgeving en handhaving in de praktijk zal expliciet aan de orde komen in bilaterale contacten. Zolang de daders niet worden aangepakt – omdat er geen adequate wetgeving is, omdat deze niet wordt nageleefd of omdat de slachtoffers niet durven te spreken – zijn er binnen een samenleving weinig impulsen tot verandering. Taboes en politieke onwil kunnen inzicht in de omvang of aard van de problematiek belemmeren. Aan ambassades zal worden gevraagd om over dit onderwerp te rapporteren, het consequent onder de aandacht van de autoriteiten te brengen en projecten te ondersteunen die concreet bijdragen aan het tegengaan van straffeloosheid.

2.5.2 Mensenhandel

De bestrijding van slavernij was één van de eerste waarborgvelden in relatie tot mensenrechten waar de internationale gemeenschap gezamenlijk afspraken over heeft gemaakt. Helaas moet worden geconstateerd dat de uitbanning ervan ook nu nog niet is voltooid. De aanpak van mensenhandel, die een moderne vorm van

slavernij beoogt te bestrijden, dient dan ook plaats te vinden in de context van de mensenrechten. Mensenhandel heeft immers een negatieve uitwerking op de uitoefening door de slachtoffers van hun mensenrechten. De preambule bij het VN-protocol tegen mensenhandel geeft bijvoorbeeld aan dat een alomvattende internationale benadering vereist is, die maatregelen bevat om de slachtoffers van mensenhandel te beschermen, inclusief de bescherming van hun mensenrechten. Vrouwen en kinderen zijn relatief vaak slachtoffer van mensenhandel. De aanpak is echter niet tot deze groepen beperkt.

Strategische inzet

- Naast de versterkte inzet van Nederland op andere non-discriminatiethema's, zullen de rechten van vrouwen prominente aandacht krijgen in de bilaterale betrekkingen die Nederland onderhoudt. De mensenrechtenambassadeur zal hier tijdens zijn reizen bijzondere aandacht aan schenken.

- De bestrijding van geweld tegen vrouwen door middel van wetgeving, in het bijzonder het tegengaan van straffeloosheid, zal expliciet aandacht krijgen, in rapportage, dialoog en door middel van concrete projecten.

- Nederland zal zich ervoor inspannen dat de EU overeenkomt richtlijnen inzake rechten van vrouwen voor het externe EU-beleid op te stellen.

- Tevens beoogt Nederland het draagvlak voor de bevordering van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten binnen de EU te versterken, onder meer door activiteiten samen met Visegrad-landen te organiseren.

- Nederland zal actief bevorderen dat de afspraken die zijn gemaakt in de VN-resolutie inzake geweld tegen vrouwen worden nagekomen, op internationaal en nationaal niveau en ook binnen de VN zelf.

- Nederland zal bevorderen dat het '*UN Trust Fund on Violence against Women*' bijdraagt aan een beter gecoördineerde VN-aanpak op landenniveau.

- Nederland zal zich actief blijven inzetten voor de bestrijding van mensenhandel op nationaal en op internationaal niveau. Daarbij zullen de mensenrechtenaspecten in alle fasen van de aanpak van mensenhandel worden meegenomen.

2.6 Meer aandacht voor kinderen

Hoe kwetsbaarder de mens, hoe groter de noodzaak dat hij zich bewust is van zijn rechten en dat hij wordt geholpen bij het realiseren van deze rechten. Als dit voor één groep opgaat, is dat wel voor kinderen. Kinderen die in hun opvoeding niet meekrijgen dat zij rechten hebben waarop zij zich kunnen beroepen, ontbreekt het later vaak ook aan het inzicht dat zij zelf iets kunnen doen om hun situatie te verbeteren.

De houding van veel landen ten opzichte van kinderrechten is tweeslachtig. Dat wordt weerspiegeld in de internationale ontwikkelingen op dit gebied. Het VN-kinderrechtenverdrag kwam in 1989 als één van de laatste VN-mensenrechtenverdragen tot stand, maar is wel het meest geratificeerd. In landen waar mensenrechten in algemene zin onder druk staan, kunnen kinderrechten vaak wel worden bevorderd, zij het op beperkte schaal. De realisatie van kinderrechten strandt ook hier meestal op door traditie en cultuur bepaalde omgangsvormen met kinderen. Dat kinderrechten ook betekenen dat lijfstraffen verboden moeten worden, dat kinderen niet trouwen tot zij volwassen zijn, en dat meisjes evenveel recht op onderwijs hebben als jongens, gaat veel landen te ver.

Om deze rechten te kunnen realiseren, is voortdurende internationale aandacht nodig. Nederland zal hier actief aan bijdragen. Om het EU-beleid op het gebied van kinderrechten te versterken, zet Nederland in op de spoedige aanname en vervolgens naleving van de EU-richtlijnen inzake kinderrechten. Hierbij dient de nadruk te liggen op het tegengaan van geweld tegen kinderen, een thema waaraan Nederland ook langs andere wegen extra aandacht besteedt. In dit kader kan bijvoorbeeld worden verwezen naar het recent ondertekende Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele exploitatie en seksueel misbruik.

2.6.1 Geweld tegen kinderen

In 2006 publiceerde de Braziliaanse hoogleraar Pinheiro in opdracht van de SGVN een studie over het vóórkomen, de aard en de oorzaken van het geweld tegen kinderen. De studie, waaraan ook Nederland financieel heeft bijgedragen, kwam tot stand op basis van uitgebreid onderzoek, regionale bijeenkomsten en intensieve contacten met kinderen en NGO's. De studie behandelt allerlei vormen van geweld, waaronder kinderhandel, kinderpornografie, huiselijk geweld, kinderarbeid en lijfstraffen op school. De studie biedt een goed aanknopingspunt om op termijn in VN-verband verder te komen met deze vaak moeilijk bespreekbare onderwerpen.

Nederland ziet erop toe dat de VN optimaal gebruik maken van de aanbevelingen van de studie, onder meer door hiervoor aandacht te vragen in de jaarlijkse resolutie over kinderrechten van de Algemene Vergadering. Daarnaast zal Nederland – ook in EU-verband – derde landen bijstaan in de ontwikkeling en implementatie van strategieën en actieplannen ter bestrijding van geweld tegen kinderen. Nederland zal werken aan de versterking van het internationale draagvlak voor de bestrijding van geweld tegen kinderen door in zowel bilateraal als multilateraal verband aan te dringen op ratificatie en implementatie van internationale mensenrechteninstrumenten. Bij de activiteiten die Nederland onderneemt om nationale systemen voor de bescherming van mensenrechten te versterken (zie paragraaf 4.2), zal de positie van kinderen een speciaal aandachtspunt zijn. Nederland zal zich ook inzetten voor het creëren van de functie van een VN Speciale Vertegenwoordiger inzake Geweld tegen Kinderen. Deze dient de bestrijding van geweld tegen kinderen te bevorderen, de internationale samenwerking op dit gebied te stimuleren en in algemene zin toe te zien op uitvoering van de aanbevelingen van Pinheiro's studie.

Om informatie over geweld tegen kinderen toegankelijk te maken voor kinderen en zo het bewustzijn te vergroten, is door de NGO 'Save the Children' een 'kindvriendelijke versie' van de Pinheiro-studie gemaakt. Deze is al in een aantal talen vertaald. Nederland zal de vertaling van deze 'kindvriendelijke' versie financieren, in het Nederlands en in talen van landen waarmee Nederland een bijzondere relatie heeft en die bereid zijn om de informatie actief te gebruiken.

2.6.2 Noodzaak tot bescherming

Uit de VN-studies over geweld tegen vrouwen en over geweld tegen kinderen die in 2006 verschenen, blijkt dat meisjes extra kwetsbaar zijn voor allerlei vormen van geweld. Jaarlijks krijgen miljoenen meisjes niet de kans te worden geboren of worden kort na de geboorte om het leven gebracht, simpelweg omdat hun familie de kosten voor opvoeding en bruidsschat niet kan betalen. Vaak gaan meisjes niet naar school, maar moeten zij een economische bijdrage aan het huishouden leveren. Meer dan jongens lopen zij het risico te worden verkocht of jong te worden uitgehuwelijkt. Als er al geld is voor gezondheidszorg, dan wordt dat vaker aan jongens dan aan meisjes besteed.

Hoewel beide VN-studies ingaan op de specifieke aspecten van geweld tegen meisjes, is er meer nodig om te zorgen dat deze zeer kwetsbare groep internationaal genoeg aandacht krijgt. Nederland zal daarom een internationale confe-

rentie organiseren. In dat kader zal nauw worden samengewerkt met professor Pinheiro, het onderzoekscentrum van UNICEF en anderen. Op deze manier wil Nederland internationale actie stimuleren om geweld tegen meisjes te bestrijden, vooral waar het gaat om schadelijke traditionele gebruiken als genitale verminking, kindhuwelijken en eerwraak.

2.6.3 Uitbannen van kinderarbeid

Kinderarbeid is een harde realiteit in het leven van meer dan 200 miljoen kinderen. Driekwart is slachtoffer van de ergste vormen van kinderarbeid, zoals prostitutie, slavernij of kinderhandel. Een kind hoort niet te werken, maar moet kunnen leren en spelen. Kinderarbeid ontneemt kinderen de kans om te bouwen aan hun toekomst. Werk onder gevaarlijke en ongezonde omstandigheden kan kinderen direct in gevaar brengen. En het ontneemt landen de geschoolde werknemers en mondige burgers die nodig zijn voor welvaart en ontwikkeling.

In het VN-kinderrechtenverdrag is afgesproken dat kinderen moeten worden beschermd tegen economische uitbuiting en dat zij geen werk mogen verrichten dat schadelijk is voor hun gezondheid en ontwikkeling. De verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie bepalen dat kinderarbeid verboden is zolang kinderen leerplichtig zijn of wanneer het hun gezondheid schaadt.[28] Hoewel deze verdragen door een groot aantal landen zijn geratificeerd, is de naleving slecht. Vaak is er geen minimumleeftijd voor werknemers, en als er wel een minimumleeftijd bestaat wordt er niet op toegezien. Vaak is er ook geen toezicht op de arbeidsomstandigheden van kinderen of blijven overtredingen onbestraft.

Nederland zal het voortouw nemen bij het bestrijden van alle vormen van kinderarbeid, te beginnen bij de ergste vormen. Dat kan alleen met een integrale aanpak waarbij verschillende departementen zijn betrokken. Het is onze plicht alle mogelijkheden om kinderarbeid uit te bannen zo goed mogelijk te benutten. Het uitbannen van alle vormen van kinderarbeid zal deel uitmaken van de eerder genoemde EU-richtlijnen op het gebied van kinderrechten, wat zal doorklinken in het externe beleid van de Unie. Bij bilaterale bezoeken en bij bezoeken van de mensenrechtenambassadeur aan landen waar kinderarbeid voorkomt, zal dit onderwerp op de agenda staan. Nederland zal, specifiek op het gebied van kinderarbeid, intensief samenwerken met de nog aan te stellen VN Speciale Vertegenwoordiger inzake Geweld tegen Kinderen. Op het terrein van ontwikkelings-

28 Het gaat met name om de conventies over de minimumleeftijd voor werk en de ergste vormen van kinderarbeid (ILO Conventies 138 en 182).

samenwerking streeft Nederland naar het beschikbaar maken van onderwijs en verhoging van de levensstandaard om de juiste voorwaarden te scheppen voor het uitbannen van kinderarbeid.

Producten die het resultaat zijn van kinderarbeid moeten op den duur van de markt verdwijnen. Om te beginnen moet het productieproces in landen waar kinderarbeid voorkomt, transparanter worden. Dat kan bijvoorbeeld door toepassing van de nieuwe ISO 26000 richtlijn voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Nederland zal het initiatief nemen om te komen tot effectieve EU-maatregelen ter bestrijding van kinderarbeid, te beginnen met een verbod op de invoer van producten die door de ergste vormen van kinderarbeid tot stand zijn gekomen. Aangezien de bevoegdheid voor internationale handel op Europees niveau wordt uitgeoefend, zal Nederland erop aandringen dat de Commissie hier pro-actief op inzet. Gelet op de huidige WTO-bepalingen is het wenselijk dat op termijn WTO regels in conformiteit worden gebracht met ILO-Conventie 182 waarin de definitie van 'de ergste vormen van kinderarbeid' is opgenomen, mede dankzij Nederlandse inzet. Onder deze definitie wordt niet alleen gedwongen arbeid verstaan, maar ook arbeid die de gezondheid en ontwikkeling van kinderen ernstig in gevaar brengt. Nederland zal tijdens handelsmissies naar landen waar kinderarbeid voorkomt dit onderwerp aan de orde stellen. In internationaal verband zal Nederland streven naar sociale normen om kinderarbeid uit te bannen, bijvoorbeeld door vast te leggen dat het minimumloon van ouders of verzorgers hoog genoeg moet zijn om hun kinderen naar school te laten gaan.

Zolang kinderarbeid nog niet in de hele wereld is uitgebannen, moeten consumenten in ieder geval kunnen kiezen voor 'kinderarbeidvrije' producten. Daarom zal Nederland het initiatief nemen om voor consumenten inzichtelijk te maken welke producten tot stand komen door kinderarbeid. Dit heeft een nauw raakvlak met het beleid op maatschappelijk verantwoord ondernemen, waarover in januari een kabinetsnotitie zal worden gepubliceerd. Onderdeel van deze notitie zal ook zijn het verbeteren van de informatievoorziening aan consumenten, bijvoorbeeld door meer helderheid te geven in de talrijke keurmerken die thans op de markt aanwezig zijn. Zo zal binnenkort op www.consuwijzer.nl een overzicht van keurmerken beschikbaar worden gesteld, waaruit onder meer duidelijk wordt welke keurmerken wel en niet op kinderarbeid controleren.

Strategische inzet

- Nederland zal zich actief inzetten voor het uitbannen van kinderarbeid, te beginnen bij de ergste vormen. Nederland dient alle mogelijkheden die bijdragen aan de uitbanning van kinderarbeid optimaal te benutten, zoals het aangaan van een politieke dialoog, het streven naar nationale en internationale maatregelen om productie door kinderarbeid te ontmoedigen en het scheppen van voorwaarden voor de uitbanning van kinderarbeid.

- Nederland zal bijdragen aan het versterken van het internationale draagvlak voor de bestrijding van geweld tegen kinderen door in zowel bilateraal als multilateraal verband aan te dringen op ratificatie en implementatie van internationale mensenrechteninstrumenten.

- Nederland zal zich inzetten voor spoedige aanname van de EU-richtlijnen inzake kinderrechten voor het externe beleid van de Unie, waarbij de nadruk in eerste instantie zal liggen op het tegengaan van geweld tegen kinderen.

- Nederland zal actief deelnemen aan de EU-taakgroep kinderrechten om ervoor te zorgen dat deze richtlijnen in praktijk worden gebracht.

- Nederland zal – mede in EU-verband – derde landen bijstaan in de ontwikkeling en implementatie van strategieën en actieplannen ter bestrijding van geweld tegen kinderen.

- Nederland zal zich inzetten voor het creëren van de functie van een VN Speciale Vertegenwoordiger inzake Geweld tegen Kinderen.

- Nederland zal de vertaling van kindvriendelijke versies van de Pinheiro-studie over geweld tegen kinderen financieren en actief bevorderen dat deze zoveel mogelijk kinderen in zoveel mogelijk landen bereikt.

- Nederland zal een internationale conferentie over geweld tegen meisjes organiseren in samenwerking met de onafhankelijke VN-expert voor geweld tegen kinderen.

2.7 Non-discriminatie van homoseksuelen

In ruim tachtig landen wereldwijd is seks tussen mensen van hetzelfde geslacht strafbaar. Hoewel daadwerkelijke vervolging niet vaak voorkomt, betekent dit hoe dan ook dat homoseksuelen in deze landen zich in een moeilijke positie bevinden.[29] Ook in landen waar géén straf staat op seks tussen mensen van gelijk geslacht is vaak sprake van discriminatie op grond van homoseksualiteit. Ten slotte kan gebrek aan maatschappelijke acceptatie van homoseksualiteit in sommige gevallen ontaarden in homofobie en vijandigheid tegenover homoseksuelen.

Het internationale beleid inzake homo-emancipatie streeft naar afschaffing van strafbaarstelling van consensuele seks tussen mensen van gelijk geslacht, het tegengaan van discriminatie door overheden op grond van homoseksualiteit, en bevordering van de sociale acceptatie van homoseksualiteit. Hiervoor worden verschillende instrumenten gebruikt; diplomatieke middelen of projectmatige ondersteuning van maatschappelijke organisaties kunnen elk hun effect hebben, afhankelijk van de lokale context.

De *Yogyakarta Principles*[30] worden door de regering gezien als een leidraad voor het beleid. Deze principes bevatten een opsomming van mensenrechten en fundamentele vrijheden in relatie tot seksuele geaardheid. De kern van deze principes wordt gevormd door de boodschap dat de universaliteit van mensenrechten betekent dat eenieder – en dus ook homoseksuele mannen, lesbische vrouwen, biseksuelen en transgenders – aanspraak kan maken op dezelfde mensenrechten.

Daar waar mensenrechten van homoseksuelen – bijvoorbeeld de vrijheid van vereniging en de vrijheid van vreedzame betoging – worden geschonden, zal de Nederlandse regering hiertegen protest aantekenen en de betreffende autoriteiten wijzen op internationale verplichtingen, zoals het beginsel van non-discriminatie. Dit gebeurt soms via het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheid Beleid (GBVB) van de Europese Unie, in andere gevallen maakt Nederland gebruik van bilaterale kanalen. Ook de mensenrechtenambassadeur speelt hierin een actieve rol.

In internationale organisaties streeft Nederland ernaar de thematiek van discriminatie van homoseksuelen te agenderen. Zo financiert Nederland een expert op het terrein van non-discriminatie tegen homoseksuelen bij het kantoor van de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa. Aandacht voor deze

29 Daar waar in deze strategie wordt gesproken over homoseksualiteit of homoseksuelen wordt eveneens gedoeld op lesbische vrouwen, biseksuelen en transgenders.
30 Zie www.yogyakartaprinciples.org

groepering binnen de lidstaten van de Raad van Europa is gewenst, aangezien in delen van deze regio de rechten van homoseksuelen onder druk komen te staan, zoals het recht op vereniging en vreedzame demonstratie. Binnen de OVSE vraagt Nederland aandacht voor het thema homofobie. Nederland vindt het ook belangrijk dat homobelangen-organisaties zijn vertegenwoordigd bij de VN en daartoe consultatieve status kunnen verwerven. Het NGO-Comité van de Economische en Sociale Raad van de VN (ECOSOC) beslist veelal negatief op aanvragen van homo-organisaties. Nederland, dat sinds januari 2007 lid is van de ECOSOC (maar niet van het NGO-Comité), zet zich actief in om in EU-verband en samen met andere gelijkgezinden aanvragen van homo-organisaties te ondersteunen en andere lidstaten van de ECOSOC te benaderen opdat deze organisaties alsnog een status kunnen krijgen.

Naast inzet van diplomatieke middelen ondersteunt Nederland homobelangengroeperingen financieel met het doel bij te dragen aan het tegengaan van discriminatie van homoseksuelen in het buitenland.

In de Nota lesbisch- en homo-emancipatiebeleid 2008-2011, die in november 2007 naar de Kamer wordt gestuurd, wordt eveneens uitgebreid aandacht besteed aan het Nederlandse beleid op het terrein van de bevordering van de acceptatie en non-discriminatie van homoseksuelen in internationaal kader.

Strategische inzet

- Nederland zal in bilaterale contacten aandacht besteden aan de positie van homoseksuelen en waar nodig pleiten voor afschaffing van strafbaarstelling van homoseksuele handelingen.

- Nederland zal capaciteitsopbouw van internationale en lokale NGO's die strijden voor non-discriminatie van homoseksuelen ondersteunen.

- Nederland zal een actieve lobby voeren om NGO's te steunen die strijden voor non-discriminatie van homoseksuelen en die een consultatieve status bij ECOSOC nastreven.

- Nederland zal een expert op het gebied van non-discriminatie van homoseksuelen bij het kantoor van de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa financieren.

3 Mensenrechten, vrede en veiligheid

3.1 Inleiding

'We hebben ontdekt dat vrede tegen elke prijs geen vrede is. We hebben ontdekt dat leven tegen elke prijs geen leven is; dat het leven niets is zonder de voorrechten, de trots, de rechten en de vreugde die het leven de moeite waard maken en die het de moeite waard maken leven te schenken. Ook hebben we ontdekt dat er iets bestaat dat nog veel erger is dan oorlog of de dood: dat is leven in angst.'

(Eve Curie, Franse auteur, toespraak op 9 april 1940)

Mensenrechten en veiligheid zijn twee kanten van dezelfde medaille. Pas als de veiligheid van mens en staat zijn gegarandeerd én mensenrechten worden gerespecteerd, kan er van vrede worden gesproken. Op het niveau van een samenleving heerst vrede wanneer er geen gewelddadig conflict plaatsvindt en de staat niet in haar bestaan wordt bedreigd. Maar ook mensenrechten zijn een onmisbaar element. Pas wanneer een mens vrij is om te leven, de eigen religie of levensovertuiging kan naleven, kan uitkomen voor zijn of haar geaardheid en toegang heeft tot economische kansen, ervaart een individu daadwerkelijk vrede. Deze 'menselijke dimensie' van vrede wordt internationaal ook wel aangeduid met *Human Security*.

Veiligheid en mensenrechten zijn ook sterk van elkaar afhankelijk. Zorgen over veiligheid zijn zorgen over mensenrechten en andersom. Gewapend conflict gaat bijna altijd gepaard met ernstige schendingen van de rechten van burgers. Andersom leiden voortdurende mensenrechtenschendingen onvermijdelijk tot instabiliteit. 'De huidige schendingen van mensenrechten zijn de kiemen van de conflicten van morgen', aldus de voormalige Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, Mary Robinson. Aanvallen op minderheidsgroeperingen, onder-

drukking van etnische of religieuze diversiteit en beperkingen van politieke vrijheden zijn hier voorbeelden van. En daar waar voorheen de daaruit voortvloeiende problemen beperkt bleven tot een land of regio, is de huidige mondiale samenleving veel gevoeliger. Dit is goed te zien in de actuele bedreigingen van onze veiligheid. Daar waar de structuur en stabiliteit binnen staten wegvalt, ontstaat een thuishaven voor internationaal terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit.

Veiligheidsbeleid – of het nu gaat om conflictpreventie, vredesopbouw of het bestrijden van terrorisme – en mensenrechtenbeleid kunnen en moeten elkaar versterken. Een adequate reactie op de huidige dreigingen dient recht te doen aan de samenhang tussen veiligheid en mensenrechten. Nederland erkent dat er een sterk verband is en brengt dit bijvoorbeeld in praktijk door de zogenaamde '3D strategie' toe te passen in situaties waar we bijdragen aan vredesopbouw. Vrede kan niet alleen met militaire middelen tot stand worden gebracht ('*Defence*'). Voor het bewerkstellingen van vrede is ook '*Diplomacy*' en '*Development*' nodig. Dit wil echter nog niet zeggen dat er sprake is van een automatische synergie tussen veiligheidsbeleid en mensenrechtenbeleid. Dit hoofdstuk zal ingaan op een aantal aspecten dat nadere aandacht behoeft. Dit gebeurt aan de hand van de volgende thema's: mensenrechten en de bestrijding van terrorisme, *Responsibility to Protect*, mensenrechten en instabiliteit, crisisbeheersing in de praktijk, straffeloosheid en *transitional justice*.

3.2 De bestrijding van terrorisme

De veelzijdige relatie tussen mensenrechten en terrorisme werd door voormalig SGVN Kofi Annan treffend omschreven: '[Mensenrechten] vormen een absolute voorwaarde voor alle aspecten van een effectieve strategie voor de bestrijding van terrorisme. Ze brengen de afzonderlijke componenten bijeen. Dat wil zeggen de mensenrechten van eenieder: van de slachtoffers van terrorisme, van degenen die verdacht worden van terrorisme, van degenen die getroffen worden door de gevolgen van terrorisme.'[31]

Terrorisme beoogt de verworvenheden van een op recht en democratie gefundeerde samenleving aan te tasten door met gebruik van geweld of het dreigen daarmee angst en chaos te weeg te brengen. De veiligheid van het individu is een funda-

31 Citaat afkomstig uit toespraak SGVN bij presentatie van zijn rapport '*Uniting against Terrorism: Recommendations for a Global Counter-Terrorism Strategy*', 2 mei 2006.

menteel recht en de bescherming van individuen – dus ook bescherming tegen terroristische aanslagen – een fundamentele verantwoordelijkheid van iedere overheid. Door de bestrijding van terrorisme wordt bijgedragen aan een omgeving waarin mensenrechten kunnen worden beschermd en bevorderd. Dit geldt voor ons eigen land, maar ook voor landen waar we ter plekke een bijdrage leveren aan de internationale bestrijding van terrorisme.

Een tweede element in de relatie tussen mensenrechten en terrorismebestrijding is dat het ontbreken van respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheden kan bijdragen aan de ontwikkeling van extremisme en gewelddadige politieke oppositie. De beste verdediging tegen terrorisme is uiteindelijk een goed functionerende nationale en internationale rechtsorde, waarin voor ieder vreedzame middelen voor handen zijn om zich te uiten en voor de eigen rechten op te komen.

Hieruit volgt ook een derde element: bij de bestrijding van terrorisme moeten soms nieuwe beperkingen aan individuele rechten worden gesteld, maar dit zal altijd geschieden binnen de grenzen van beperkingsclausules die aanvaard zijn bij de diverse internationale mensenrechtenverdragen. Immers, het primaire doel bij de bestrijding van terrorisme is de bescherming en instandhouding van de democratische rechtsstaat. Nederland stelt zich dan ook op het standpunt dat nationale en internationale maatregelen tegen het terrorisme altijd in overeenstemming moeten zijn met het internationale recht. Dat geldt specifiek de mensenrechten, maar ook het internationaal humanitair recht. De regels die in internationale verdragen zijn vastgelegd voor de naleving van mensenrechten, gelden onder alle omstandigheden en dus ook bij de bestrijding van terrorisme. Nederland zal dit standpunt actief uitdragen, zowel in multilateraal verband als in bilaterale contacten. Zo zullen zaken als '*extraordinary renditions*' en geheime detentiefaciliteiten, die in strijd zijn met het internationale recht, expliciet worden veroordeeld.

Maar er moet meer worden gedaan. De uitdagingen waarvoor de internationale rechtsorde zich gesteld ziet, zijn reëel. Juist om mensenrechtenstandaarden ook bij de bestrijding van internationaal terrorisme te waarborgen, is het van belang te blijven zoeken naar juridische mechanismen die enerzijds een effectieve terrorismebestrijding mogelijk maken maar anderzijds ook aan absolute mensenrechtenstandaarden voldoen. Nederland wil hieraan een actieve bijdrage leveren.

3.2.1 Normstelling en naleving in VN-verband

De bestrijding van grensoverschrijdend terrorisme is bij uitstek een internationale aangelegenheid. Nederland zal de nadruk leggen op naleving van reeds gemaakte internationale afspraken over de bestrijding van terrorisme en erop toezien dat mensenrechten hierbij de plaats krijgen die zij verdienen. Waar noodzakelijk zal Nederland bijdragen aan de totstandkoming van nieuwe normstelling op dit gebied.

Op 8 september 2006 nam de AVVN de 'Wereldwijde Strategie tegen Terrorisme' en een daaraan verbonden Actieplan aan. In deze Strategie wordt de verdediging van mensenrechten aangemerkt als een van de hoofdelementen van het VN-beleid in de bestrijding van terrorisme. De strategie roept op het respect voor mensenrechten en de rechtsstaat als fundamentele basis in de strijd tegen terrorisme te verzekeren. Bovendien brengt de strategie de relevante resoluties van de AVVN en Veiligheidsraad in herinnering en roept zij op tot ratificatie en implementatie van de relevante verdragen en protocollen.

Om te bevorderen dat landen dit in hun nationale antiterrorismebeleid ook daadwerkelijk toepassen, is internationale ondersteuning in de vorm van capaciteitsopbouw van groot belang. Nederland draagt hier onder meer aan bij door het werk van de door de SGVN ingestelde *Counter-Terrorism Implementation Task Force* (CTITF) politiek en financieel te ondersteunen. De nadruk hierbij ligt op de vergroting van de coherentie van de activiteiten binnen het VN-systeem en het verder integreren van mensenrechten in de activiteiten van de functionele organisaties van de VN. Zo kan bijvoorbeeld het CTITF het *Counter-Terrorism Committee* van de Veiligheidsraad aanmoedigen om, met behulp van de mensenrechtenexpert in het *Counter Terrorism Executive Directorate* (CTED), mensenrechten te integreren in de overige beleidsterreinen. Nederland is voorstander van institutionalisering van de CTITF en zal hierop, samen met EU-lidstaten, aandringen bij de SGVN.

Nederland is daarnaast de grootste donor van de *Terrorism Prevention Branch* (TPB) van de *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC). Deze organisatie verleent onder meer technische assistentie aan staten om de ratificatie en implementatie te bevorderen van de zestien internationale verdragen en protocollen gerelateerd aan het voorkomen en bestrijden van terrorisme. In al deze verdragen en protocollen is het waarborgen van de mensenrechten expliciet opgenomen. Nederland richt zich vooral op de door de EU geïdentificeerde prioriteitslanden en op Afrika, gezien respectievelijk de dreiging die van deze landen uitgaat en de capaciteits-

problemen die in de regio bestaan. Zo ondersteunt Nederland UNODC bij het versterken van de strafrechtelijke capaciteit om terrorisme strafbaar te stellen en te vervolgen in Noord- en Oost-Afrika. Ook elders in Afrika zullen in 2007 en 2008 maatschappelijke initiatieven op het gebied van capaciteitsopbouw financieel worden ondersteund. Naleving van de mensenrechten bij terrorismebestrijding is hierbij een belangrijk aandachtspunt.

De Wereldwijde Strategie zal jaarlijks besproken worden in de AVVN op basis van een rapport van de SGVN betreffende de implementatie van de strategie. Twee jaar na aanname van de strategie zal een evaluatie plaatsvinden. In het kader van de integrale benadering bij terrorismebestrijding zal Nederland zich inzetten voor een evenwichtige evaluatie van alle elementen van de strategie, waarbij speciale aandacht zal uitgaan naar de relatie tussen mensenrechten en terrorismebestrijding.

Nederland zet ook in op betere tenuitvoerlegging van Veiligheidsraadresoluties waarin de bescherming van de mensenrechten in het kader van terrorismebestrijding is opgenomen. Het is van belang dat bij uitvoering van de diverse sanctieregelingen voldoende aandacht wordt besteed aan de rechtsbescherming van personen en organisaties die op de terrorismelijst van de VN voorkomen. Personen die van mening zijn dat zij niet (langer) op de lijst thuishoren, moeten dit bij een onafhankelijk orgaan aan de orde kunnen stellen. De Veiligheidsraad heeft in 2006 besloten tot de instelling van een meldpunt bij het VN-secretariaat, waar individuen een verzoek kunnen indienen om te worden verwijderd van een sanctielijst. In een andere resolutie is besloten tot het uitbreiden van de verplichtingen voor lidstaten door introductie van de zogenaamde '*statement of case*' en de notificatie aan betrokkenen. Nederland ziet deze resoluties als belangrijke stappen waarmee de mogelijkheden voor '*delisting*' worden verbeterd. Het is van het grootste belang dat de Veiligheidsraad in de uitvoering van zijn taken de internationaal aanvaarde mensenrechtenstandaarden en het internationale humanitaire recht respecteert. Nederland wil onderzoeken of het genoemde meldpunt de basis kan vormen voor een verbeterde rechtsbescherming, bijvoorbeeld door het toevoegen van onafhankelijke experts.

Het is evenzeer van belang dat de relatie tussen terrorismebestrijding en mensenrechten aan de orde komt in multilaterale organen die zich specifiek met mensenrechten bezighouden, in het bijzonder de VN-mensenrechtenraad. Bijzondere aandacht gaat uit naar de Speciale Rapporteur inzake de bevordering en bescherming van de rechten van de mens bij de bestrijding van terrorisme van de VN-mensenrechtenraad. In 2007 heeft Nederland een expertbijeenkomst

gefinancierd ten behoeve van diens activiteiten en ook in de toekomst zal worden bezien hoe de Speciale Rapporteur kan worden ondersteund. Nederland streeft er naar de samenwerking met de Speciaal Rapporteur te intensiveren, onder andere via de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding.

Ten slotte wil Nederland zich waar mogelijk inzetten voor verbetering van de internationale normstelling ten aanzien van terrorismebestrijding, met name ook daar waar het de relatie met mensenrechten betreft. Dit zou onder meer vorm moeten krijgen in de totstandkoming van een alomvattend verdrag tegen terrorisme. Er zijn maar liefst zestien wereldwijde verdragen en protocollen die te maken hebben met terrorismebestrijding. Een alomvattend verdrag zou deze verschillende normen moeten consolideren en waar nodig aanvullen. Vanuit mensenrechtenperspectief zou een alomvattend verdrag moeten bevestigen dat staten zich bij de bestrijding van terrorisme houden aan de normen zoals neergelegd in de internationale mensenrechtenverdragen. Ook zou moeten worden bevestigd dat 'derogatie', binnen vastomlijnde juridische kaders, de mogelijkheid biedt om in uitzonderlijke omstandigheden van bepaalde normen af te wijken. Daarbij dienen de beginselen van proportionaliteit, non-discriminatie en beperking van de duur te gelden. De strijd tegen terrorisme kan geen vrijbrief vormen om bepaalde mensenrechten *ad infinitum* op te schorten. Hoewel vooruitgang in de onderhandelingen tot op heden beperkt is gebleken door een gebrek aan overeenstemming over de reikwijdte van het verdrag, blijft Nederland zich samen met EU-partners sterk maken voor totstandkoming ervan.[32]

3.2.2 Europese Unie

De relatie tussen de bestrijding van terrorisme en mensenrechten is voor de Europese Unie van groot belang. Enerzijds is terrorisme voor de Unie zelf een reëel gevaar, anderzijds heeft zij een sterke traditie op het gebied van mensenrechten. De Europese Unie draagt dan ook in al haar contacten met derde landen en organisaties consequent en krachtig de boodschap uit dat bij het bestrijden van terrorisme mensenrechten moeten worden geëerbiedigd. Deze boodschap moet worden geïntegreerd in alle relevante activiteiten van de EU, zoals nu bijvoorbeeld reeds het geval is in diverse partnerschapsovereenkomsten met derde landen. In deze overeenkomsten zijn terrorismebepalingen opgenomen die oproepen tot de eerbiediging van de mensenrechten bij de bestrijding van het terrorisme.

32 Zie ook de reactie van de Regering op advies nr. 49 van de Adviesraad Internationaal Vraagstukken, 'Terrorismebestrijding in Europees en Internationale perspectief' (Kamerstuk 2006-2007, 30800 V, nr. 67, Tweede Kamer, 20 februari 2007) .

Omdat het hier gaat om zogenaamde '*essential clauses*' geeft de EU hiermee een belangrijk signaal af.

Nederland streeft er bovendien naar dat Europese middelen worden ingezet om de capaciteit van landen in de strijd tegen het terrorisme te versterken en dat hierbij expliciet aandacht wordt gegeven aan het beschermen van mensenrechten. Training en opleiding van het politiële en justitiële apparaat is essentieel om de strijd tegen het terrorisme rechtmatig en rechtvaardig te kunnen voeren. Hiervoor zal onder andere het nieuw ingevoerde Stabiliteitsinstrument van de EU worden benut. Met dit instrument kunnen projecten ter verbetering van de interne en externe veiligheid in derde landen worden ondersteund.

In EU-verband wordt regelmatig over het onderwerp 'internationaal recht en de strijd tegen terrorisme' gesproken – tussen EU-landen onderling, maar ook met de Verenigde Staten. In deze gesprekken komen onder meer onderwerpen als Guantánamo Bay, de strafrechtelijke processen tegen terrorismeverdachten en de Amerikaanse '*Military Commissions Act*' (MCA) ter sprake. Ook wordt gesproken over meer algemene juridische vragen op het terrein van internationaal humanitair recht, strafrecht en mensenrechten. Nederland hecht zeer veel belang aan deze contacten en levert een actieve bijdrage aan deze discussies.

3.2.3 Nationale initiatieven

Nederland onderneemt ook nationale initiatieven om een bijdrage te leveren aan het bevorderen en beschermen van mensenrechten in de strijd tegen het terrorisme.

Een van de manieren waarop Nederland hieraan vorm wil geven, is door dialoog tussen internationale experts en beleidsmakers te bevorderen. In april 2007 werden te Oegstgeest in kasteel Oud Poelgeest 25 deskundigen op het gebied van internationaal humanitair recht, mensenrechten en/of strafrecht bijeengebracht om over mensenrechten en terrorismebestrijding te spreken. De experts waren afkomstig uit Noord- en Zuid-Europa, de Verenigde Staten, de Arabische wereld en Bangladesh en vertegenwoordigden drie verschillende rechtssystemen.
Het doel was om van gedachten te wisselen over de mogelijkheden en beperkingen van het recht, juist ook waar het de bestrijding van terrorisme betreft. De bijeenkomst werd afgesloten met de conclusie dat de drie vertegenwoordigde rechtssystemen een relevante rol kunnen spelen in de discussie over de rol van het internationale recht in de strijd tegen terrorisme. Tegelijkertijd is er ook sprake van overlap en 'witte gebieden'.

Nederland zal zich, in nauwe samenwerking met strategische partners, deskundigen en internationale mensenrechtenorganisaties, inzetten om deze discussie voort te zetten en oplossingen te vinden voor actuele dilemma's waarvoor het internationale rechtssysteem zich gesteld ziet. [33] Het internationale recht moet een antwoord kunnen bieden op ontwikkelingen in de wereld om ons heen. Het mag geen statisch gegeven zijn. Het internationale humanitaire recht is gebaseerd op een situatie waarin er sprake is van conflicten tussen staten en op intrastatelijke conflicten, terwijl we tegenwoordig te maken hebben met niet-statelijke terroristische groeperingen die zich niets gelegen laten liggen aan dit recht. Daarom is de vraag relevant of in zulke situaties het internationale humanitaire recht van toepassing is. Aanvulling of aanpassing van het internationale humanitaire recht zijn daarbij niet bij voorbaat uitgesloten.

Twee actuele dilemma's zijn de reikwijdte van het recht op zelfverdediging (*jus ad bellum*) en de relatie tussen internationaal humanitair recht en mensenrechten (*jus in bello*). Wat het eerste betreft, is de vraag aan de orde welke volkenrechtelijke grenzen er zijn bij het nemen van zelfverdedigingsmaatregelen tegen terroristische groeperingen of tegen staten van waaruit terroristische groeperingen opereren. Nederland zal het uitwerken van de voorwaarden waaronder zelfverdediging tegen terroristische groeperingen rechtmatig is, internationaal bevorderen.

De relatie tussen internationaal humanitair recht en mensenrechten is een tweede relevant onderwerp. In 2004 is door het Internationaal Gerechtshof aangegeven dat de bescherming op grond van mensenrechtenverdragen niet ophoudt te bestaan in geval van gewapende conflicten. Het Hof vond dat er daarom drie mogelijke situaties bestonden: sommige rechten vallen alleen onder internationaal humanitair recht; sommige rechten vallen alleen onder mensenrechten; en andere vallen onder beide onderdelen van het internationaal recht. Internationaal humanitair recht - van toepassing in gewapend conflict - moet volgens het Hof worden gezien als *lex specialis*, dat wil zeggen, specifieke regels die toegespitst zijn op situaties van gewapende conflicten. Nederland acht dit een nuttig conceptueel uitgangspunt voor deze specifieke problematiek en zal zich actief inzetten in de discussie met als doel te verduidelijken welke mensenrechten-normen in welke situatie van gewapend conflict relevant zijn.

Het formuleren van een internationaal aanvaarde definitie van terrorisme is onverminderd van belang. Zoals gezegd vinden hierover in de VN onderhandelingen plaats in het kader van het alomvattend terrorismeverdrag. Nederland zal

33 Het verslag van deze bijeenkomst is de Kamer op 25 juni 2007 jl. toegegaan (Kamerstuk 2006-2007, 27925, nr. 255, Tweede Kamer).

zich actief inspannen om de totstandkoming hiervan te bespoedigen. Nederland ondersteunt de vestiging van universele rechtsmacht ten aanzien van terroristische misdrijven. De totstandkoming van deze rechtsmacht zal dan ook mede de inzet van Nederland bij de onderhandelingen inzake bovengenoemd alomvattend verdrag tegen terrorisme blijven. Het gaat er immers om dat er geen vrijhavens zijn waarin personen die verdacht zijn van het plegen van terroristische misdrijven een veilig heenkomen zoeken en vinden. Wanneer bovengenoemd verdrag tot stand zal zijn gebracht, zal universele rechtsmacht kunnen worden uitgeoefend ten aanzien van terroristische misdrijven die tot nu toe onvervolgd en onbestraft bleven. Daarenboven zal Nederland ernaar streven om vervolging van plegers van terroristische aanslagen die tevens kwalificeren als reeds in het Statuut voor het Internationaal Strafhof opgenomen strafbare feiten te bevorderen, voor zover de direct betrokken staat die vervolging niet zelf ter hand neemt.

Naast de aanzienlijke financiële bijdrage die Nederland in internationaal verband levert aan het opbouwen van de capaciteit van landen om terrorismebestrijding uit te voeren in overeenstemming met het internationale recht, zal ook actief worden gezocht naar mogelijkheden om dit in bilateraal verband te doen. Er zijn middelen beschikbaar om wereldwijd projecten te ondersteunen die tot doel hebben het respect voor mensenrechten en versterking van de rechtsstaat in de strijd tegen het terrorisme te bevorderen.

Strategische inzet

- Nederland zal in internationaal verband en in bilaterale contacten actief uitdragen dat met het bestrijden van terrorisme het recht op bescherming wordt gerealiseerd en de democratische rechtsstaat wordt beschermd. Bestrijding van terrorisme is vanuit mensenrechtenoogpunt noodzakelijk. Het schept een situatie waarin mensenrechten kunnen worden gerespecteerd.

- Een tweede element van onze boodschap is dat het bevorderen en beschermen van mensenrechten integraal deel dient uit te maken van iedere effectieve anti-terrorisme strategie; bescherming van mensenrechten is essentieel bij het voorkomen van extremisme en gewelddadige politieke oppositie. Ten derde zal Nederland uitdragen dat terrorismebestrijding altijd in overeenstemming moet zijn met de rechten van de mens en, voor zover relevant, het internationaal humanitair recht.

- Nederland zal zich ervoor inzetten dat deze boodschap ook door de Europese Unie wordt uitgedragen en haar weerslag krijgt in alle relevante activiteiten van de Unie.

- Nederland zal zich in het kader van de onderhandelingen over een alomvattend VN-verdrag inzake terrorisme inzetten voor spoedige aanvaarding van een definitie van terrorisme en de vestiging van universele rechtsmacht. Nederland zal ernaar streven om vervolging van plegers van terroristische aanslagen die tevens kwalificeren als reeds in het Statuut voor het Internationaal Strafhof opgenomen strafbare feiten te bevorderen, voor zover de direct betrokken staat die vervolging niet zelf ter hand neemt.

- Nederland zal erop toezien dat maatregelen ter bestrijding van terrorisme die in internationaal verband worden genomen in overeenstemming zijn met het internationale recht. Nederland wil onderzoeken of het genoemde meldpunt de basis kan vormen voor een verbeterde rechtsbescherming, bijvoorbeeld door het toevoegen van onafhankelijke deskundigen aan het meldpunt.

- Nederland zal bijdragen aan het vergroten van de capaciteit van landen om het respect voor mensenrechten en versterking van de rechtsstaat in de strijd tegen het terrorisme te bevorderen.

- Nederland zal het werk van de Speciale Rapporteur inzake de bevordering en bescherming van de rechten van de mens bij de bestrijding van terrorisme ondersteunen, onder andere door middel van de intensivering van de werkrelatie met de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding.

- De dialoog met de Verenigde Staten over dit onderwerp zal worden voortgezet, zowel bilateraal als via de Europese Unie.

- Gezien het belang van de discussie over de versterking van het internationale recht, zal de expertbijeenkomst die in april 2007 te Oud Poelgeest plaatsvond een vervolg krijgen. Hierbij zal specifiek aandacht worden besteed aan vragen ten aanzien van het gebruik van geweld en het recht op zelfverdediging tegen internationaal opererende niet-statelijke actoren, en het verder uitwerken van het vraagstuk van de samenhang tussen het internationaal humanitair recht en de rechten van de mens in situaties van gewapend conflict.

3.3 Een verantwoordelijkheid voor de internationale gemeenschap

3.3.1 Het concept '*Responsibility to Protect*'

Door de aanvaarding van het beginsel van '*Responsibility to Protect*' (R2P) door de VN-Top in september 2005 werd een belangrijke principiële stap gezet in de discussie over de wenselijkheid van internationale bemoeienis in het geval van zeer ernstige mensenrechtenschendingen. Het concept gaat weliswaar nadrukkelijk uit van de primaire verantwoordelijkheid van de staat in kwestie zélf om de rechten van haar burgers te beschermen, maar erkent ook dat indien de staat dit niet kan of wil, de internationale gemeenschap niet aan de zijlijn mag blijven toekijken. Het gaat hierbij om situaties waarin sprake is van genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering en misdrijven tegen de menselijkheid.[34] Het feit dat alle landen hiermee unaniem én de eigen verantwoordelijkheid én die van de internationale gemeenschap ten aanzien van de bescherming van mensenrechten hebben onderschreven, is een belangrijk politiek winstpunt, een 'moreel kompas'.

3.3.2 Toepassing in de praktijk

Het gebruik van dit kompas is echter niet vanzelfsprekend. De overeenstemming over de formulering van het R2P-beginsel heeft zich nog niet vertaald in overeenstemming over de toepassing ervan in de praktijk. Hoe meer men hecht aan de eigen soevereiniteit, hoe groter de weerstand. Men vreest dat R2P kan worden misbruikt voor andere doeleinden dan het voorkomen van mensenrechtenschendingen.

Om R2P een plaats te geven in de internationale praktijk, moet nog veel werk worden verricht. Verbreding van het internationale draagvlak voor het R2P-beginsel onder regeringen, opiniemakers en het bredere publiek is noodzakelijk. Daarbij moeten misvattingen worden weggenomen, zoals het hardnekkige beeld dat R2P alleen maar gaat over militair ingrijpen. R2P beslaat een veel breder spectrum. Het heeft ook betrekking op het voorkomen van grootschalige mensenrechtenschendingen. Ook dit is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van landen zelf, maar de internationale gemeenschap kan landen zonodig helpen en aansporen. Helpt preventie niet, dan moet er gereageerd worden, met diplomatieke, humanitaire en andere vreedzame middelen. Wanneer vreedzame middelen zijn uitgeput en

---

34 A/RES/60/1, paragraaf 138-140.

overheden nog altijd in gebreke blijven om hun bevolking te beschermen, dan is het mogelijk om in het uiterste geval met militaire middelen in te grijpen.[35] Ten slotte heeft R2P ook betrekking op de wederopbouw van landen waar zich grootschalige mensenrechtenschendingen hebben voorgedaan. Nederland zal actief bijdragen aan het vergroten van het draagvlak, wat moet leiden tot een betere internationale 'reflex' in geval van ernstige mensenrechtenschendingen. Bij het voorkomen en bestraffen van genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering en misdrijven tegen de menselijkheid is de rol van het Internationaal Strafhof niet te onderschatten. En marge van de openingsweek van de 62ste AVVN jl. september heeft Nederland hierover een *side event* georganiseerd met een aantal experts op het gebied van R2P. Nederland geeft ook financiële ondersteuning aan een nieuw op te richten *Global Centre for the Responsibility to Protect*, een onafhankelijk instituut met als doel de bevordering van de wereldwijde acceptatie van toepassing van het R2P-concept.

Naast verbreding van het draagvlak voor R2P dient het begrip 'verantwoordelijkheid' door alle betrokken partijen nadrukkelijker in de praktijk te worden gebracht. Zonder nadere invulling van de R (verantwoordelijkheid), zal de P (bescherming) immers falen. Ook hier geldt dat die verantwoordelijkheid in de eerste plaats geldt voor landen waar grootschalige misstanden op mensenrechtengebied voorkomen of dreigen te ontstaan. De leden van de Veiligheidsraad, in het bijzonder de vijf permanente leden, hebben eveneens een speciale verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat R2P geen dode letter wordt. Zij kunnen immers door middel van hun veto de legitimering van internationaal militair optreden tegenhouden. Ten slotte moet ook de rest van de internationale gemeenschap zich aangesproken voelen. Het adagium voor allen zou moeten zijn: wanneer genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuivering of misdrijven tegen de menselijkheid plaatsvinden, is nietsdoen geen optie.

Ten slotte verdient het R2P-instrumentarium nadere aandacht. Het besluit om op te treden is één ding, de vraag op welke wijze en met welke middelen dit kan gebeuren een tweede. Het gaat niet zozeer om het bedenken van nieuwe maatregelen, maar om het effectief inzetten van bestaande maatregelen en instrumenten op economisch, politiek, diplomatiek, humanitair, juridisch en veiligheidsgebied.

35 Zie hierover meer uitgebreid de regeringsnotitie 'Rechtsgrondslag en mandaat van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden' (22 juni 2007, Kamerstuk 2006-2007, 29521, nr. 41, Tweede Kamer).

Strategische inzet

- Nederland zal het concept R2P gebruiken om in nationaal en internationaal verband andere landen indien nodig aan te spreken op hun verantwoordelijkheid mensenrechten te beschermen.

- Indien het land in kwestie deze verantwoordelijkheid zelf niet kan of wil nemen, zal Nederland inzetten op actie door de internationale gemeenschap. In welke vorm dit dient te gebeuren, hangt af van de situatie.

- Nederland zal zich actief inzetten om het internationale draagvlak voor R2P te verbreden, onder meer door financiering van het nieuw op te richten 'Global Centre for the Responsibility to Protect'.

3.4 Mensenrechten en instabiliteit

3.4.1 Fragiele staten

Het is verhelderend om de complexe problematiek in fragiele staten vanuit mensenrechtenperspectief te bezien. Mensenrechten hebben bij uitstek betrekking op de wijze waarop een staat met zijn burgers omgaat. Zij omschrijven de verantwoordelijkheden die overheden tegenover burgers hebben. Hét kenmerk van een fragiele staat is dat deze niet of niet volledig in staat is om deze verantwoordelijkheden op zich te nemen, of dit zelfs bewust weigert. Dit kan tot uiting komen in inadequate of partijdige bescherming van burgers, uitsluiting van bepaalde bevolkingsgroepen bij politieke processen, het ontbreken van een adequaat en onafhankelijk rechtssysteem, of het niet kunnen realiseren van basale voorzieningen op sociaal-economisch gebied. In al deze gevallen gaat het om schendingen van mensenrechten. Het resultaat is een gebied waar terrorisme en criminaliteit vrij spel hebben. Fragiele staten vormen daarmee niet alleen een bedreiging van de regionale stabiliteit, maar ook van de internationale rechtsorde.

Nederland zal zich bijzonder inzetten voor de bevordering van stabiliteit en ontwikkeling in fragiele staten. Het spreekt voor zich dat binnen dit beleid expliciet aandacht aan mensenrechten wordt besteed. Daar waar Nederland bijdraagt aan de (weder)opbouw van een staat, dient de relatie van de staat met haar burgers van het begin af aan op de juiste leest te zijn geschoeid. Nederland hanteert

daarom de '*OECD principles for good international engagement in fragile states and situations*' als leidraad bij de interventies in fragiele staten. In deze principes is onder meer verwoord dat de internationale betrokkenheid bij de opbouw of versterking van een staat meerdere sporen moet volgen. Niet alleen moet een staat worden geholpen met het uitvoeren van haar kerntaken, er moet ook oog zijn voor het ondersteunen van de legitimiteit en '*accountability*'.[36] In Nederland is bij verschillende organisaties veel expertise aanwezig op dit terrein. Hiervan kan gebruik worden gemaakt om de ontwikkeling respectievelijk wederopbouw van de juridische infrastructuur in dit soort fragiele staten te bevorderen.

Speciale aandacht dient te worden besteed aan het tegengaan van discriminatie van bepaalde groepen binnen de samenleving, omdat dit een belangrijke oorzaak van nieuwe instabiliteit kan zijn. Nederland zal hier in de politieke dialoog met fragiele staten prominent aandacht aan besteden. De relatie tussen staat en burger, die in het geval van fragiele staten moet worden opgebouwd of versterkt, dient vanaf het begin af aan op de juiste beginselen te zijn gebaseerd – niet alleen op macht, maar ook op legitimiteit. Het doel is dat op langere termijn alle mensenrechten worden gerespecteerd.

3.4.2 Hervorming van de veiligheidssector

Een belangrijk aspect van het Nederlandse beleid ten aanzien van fragiele staten is het creëren van een veilige en stabiele situatie, waarin het geweldsmonopolie bij de staat berust en deze dit op zodanige wijze uitoefent dat de rechten van zijn burgers worden gerespecteerd. Als minimum moet hierbij worden uitgegaan van de zogenaamde '*non-derogable rights*' of niet-opschortbare rechten, rechten die onder *alle* omstandigheden dienen te worden gerespecteerd – ook wanneer de noodtoestand van kracht is of wanneer sprake is van een oorlogssituatie.[37] De activiteiten die Nederland zal ondernemen om de staat te helpen bij het vestigen van een geweldsmonopolie zullen deze rechten centraal stellen. Hierbij moet met name worden gedacht aan activiteiten op het gebied van hervorming van de veiligheidssector of *Security Sector Reform* (SSR). Daarbij gaat het erom democratische, professionele en effectieve veiligheidsstructuren in een land te

---

36 De volledige tekst van de '*Principles for Good international Engagement in Fragile States & Situations*' is te vinden op www.oecd.org .

37 De 'niet-opschortbare rechten' zijn vastgelegd in Internationale Conventie inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, artikel 4 lid 2: het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, op erkenning als persoon voor de wet, op vrijwaring van marteling en wrede behandeling, op vrijwaring van gevangenneming wegens schulden en op vrijwaring van twee maal bestraffing voor hetzelfde misdrijf. Ook het recht op leven is een niet-opschortbaar recht, zij het dat hier in een oorlogssituatie het internationale humanitaire recht op van toepassing is.

ontwikkelen die de veiligheid én vrijheid van burgers waarborgen. In de strikte zin richt SSR zich op overheidsorganisaties die binnen een land verantwoordelijk zijn voor veiligheid als publieke taak. Deze variëren van leger of politie tot de rechterlijke macht of het gevangeniswezen.

Nederland ondersteunt door middel van het Stabiliteitsfonds onder andere trainingen, opleidingen, opleidingsontwikkeling, beleidsondersteuning, beheersondersteuning, planning of een combinatie van deze zaken. In het bijzonder zal worden gelet op de aandacht die in het kader van deze activiteiten wordt besteed aan mensenrechten, de positie van vrouwen en kinderen en de omgang met vluchtelingen en ontheemden. Waar mogelijk zullen specifieke activiteiten op dit terrein worden ondersteund.

3.4.3 Kleine wapens en wapenexport

Een van de factoren die de stabiliteit in een land ernstig kunnen ondermijnen, is de illegale verspreiding van kleine en lichte wapens. Ook wanneer er niet direct sprake is van een gewapend conflict, draagt de ruime beschikbaarheid van deze wapens bij aan een cultuur van geweld en onveiligheid. Het tegengaan van de illegale verspreiding van deze wapens draagt bij aan een verbetering van de mensenrechtensituatie. Ook voor legale uitvoer van militair materieel geldt dat zeer zorgvuldig moet worden gekeken naar mogelijke consequenties voor de mensenrechtensituatie. Nederland heeft zich de afgelopen jaren actief ingezet voor de ontwikkeling van normen en internationale afspraken op deze terreinen, zowel in VN- als EU-verband. Het is nu vooral zaak om proactief toe te zien op naleving van deze afspraken.

In het kader van de '*Geneva Declaration on Armed Violence and Development*' verleent Nederland steun aan landen die de kleine wapens-problematiek beschouwen als een onderdeel van hun eigen ontwikkelingsstrategie en daarnaar willen handelen, met name in de Hoorn van Afrika en de Grote Meren Regio.[38] De bedoeling is dat ontwapening en de bestrijding van de verspreiding van kleine wapens leidt tot een veiliger en menswaardiger leefomgeving. Dat betekent dat Nederland overheden ervan moet zien te overtuigen niet met harde militaire hand op te treden tegen de verspreiding van deze wapens, maar dat te doen via verbeterde wetgeving, wetshandhaving en door rekening te houden met de legitieme veiligheids- en

38 De *Geneva Declaration* is een initiatief van circa vijftig landen en beoogt te komen tot bewustwording en aanpak van het probleem van gewapend geweld en de relatie met ontwikkeling.

ontwikkelingswensen van de bevolking. Een van de middelen daartoe is integratie van nationale actieplannen die de verspreiding van kleine wapens moet tegengaan in de algemene ontwikkelingsvisie van deze landen door middel van opname in *poverty reduction strategy papers* (PRSP's).

Nederland toetst vergunningaanvragen voor de uitvoer van militair materieel ieder op afzonderlijke basis zeer zorgvuldig aan de criteria die zijn vastgelegd in de 'EU-Gedragscode inzake wapenexport', inclusief de criteria met betrekking tot mensenrechten en conflicten, en heeft eraan bijgedragen dat het mensen-rechtencriterium bij de herziening van de EU-Gedragscode is aangescherpt. De herziene Gedragscode, die een juridisch bindend karakter zal krijgen, moet nog worden vastgesteld. Nederland zal zich hiervoor inzetten.[39]

De EU-lidstaten zijn uiteraard niet de enige exporteurs van militaire goederen. Veel landen buiten de EU, zo zij al adequate exportcontroles hanteren, hebben beduidend minder oog voor mensenrechtenaspecten en internationaal humanitair recht bij de uitvoer van wapens. Nederland zet om deze reden sterk in op de totstandkoming van een mondiaal wapenhandelsverdrag – het *Arms Trade Treaty* (ATT). In dit verdrag zullen minimumnormen of standaarden moeten worden vastgelegd waaraan importen, exporten en andere overdrachten van wapens moeten voldoen. Het verdrag zal staten moeten verplichten nationale wetgeving aan te nemen en ook toe te passen met als doel te voorkomen dat overdrachten van wapens direct dan wel indirect conflicten veroorzaken, verlengen of verergeren, of dat de overdrachten op andere wijze nadelig zijn voor mensenrechten, veiligheid, stabiliteit of ontwikkeling. In 2008 zal in VN-verband een zogenaamde *Group of Governmental Experts* zich buigen over de haalbaarheid, reikwijdte en parameters van een dergelijk verdrag. Gelet op de terughoudendheid van een aantal invloedrijke landen ten opzichte van het ATT zal Nederland actief steun blijven verwerven voor dit verdrag.

39 Het tweede van de acht criteria betreft de 'eerbiediging van de rechten van de mens in het land van eindbestemming'. Het derde criterium betreft de 'interne situatie van het land van eindbestemming ten gevolge van spanningen of gewapende conflicten'.

Strategische inzet

- Bescherming en bevordering van mensenrechten zullen integraal deel uitmaken van landenstrategieën voor fragiele staten. Het verbeteren van de mensenrechtensituatie zal één van de doelstellingen van de landenstrategie zijn.

- Nederland zal het respecteren van niet-opschortbare rechten als minimum in fragiele staten actief bevorderen, onder meer door hieraan expliciet aandacht te besteden in activiteiten op het gebied van SSR (waaronder trainingen van politie en leger, technische assistentie bij het inrichten van gevangenissen, versterking van de juridische sector etc.). Daar waar Nederland deel uitmaakt van een internationale coalitie, zal worden aangedrongen op gezamenlijk beleid op dit punt.

- Nederlandse steun voor SSR programma's zal waar mogelijk actoren betrekken die eveneens van belang zijn voor de mensenrechtensituatie, zoals organisaties uit het maatschappelijk middenveld (NGO's, universiteiten en media) en parlementaire commissies voor defensie en veiligheidsdiensten.

- Zodra de situatie dat toelaat, worden activiteiten ondernomen om de algehele mensenrechtensituatie in een fragiele staat te verbeteren. Hierbij dient het in hoofdstuk 4 beschreven systeem voor nationale mensenrechtenbescherming het uitgangspunt te zijn.

- Vraagstukken betreffende kleine wapens en gewapend geweld zullen deel uitmaken van ontwikkelingsplanning. Nederland zal actief stimuleren dat nationale actieplannen die de verspreiding van kleine wapens moeten tegengaan in 'poverty reduction strategy papers' (PRSP's) worden opgenomen.

- Nederland zet in op vaststelling van de herziene EU-Gedragscode inzake wapenexport in de vorm van een juridisch bindend Gemeenschappelijk Standpunt, waarbij het criterium op het gebied van mensenrechten zal worden versterkt met opname van een verwijzing naar het internationaal humanitair recht.

- Nederland zal actief steun verwerven voor de totstandkoming van een mondiaal wapenhandelsverdrag (ATT), onder meer door demarches en financiering van (regionale) bijeenkomsten.

3.5 Crisisbeheersing in de praktijk

3.5.1 Militaire en civiele operaties

De nauwe verbondenheid tussen mensenrechten en veiligheid dient tot uitdrukking te komen in de manier waarop crisisbeheersing in het veld wordt uitgevoerd. De afgelopen jaren is de aandacht voor de integratie van mensenrechten in dergelijke operaties sterk gegroeid. Deze aandacht maakt tegenwoordig deel uit van alle mandaten van crisisbeheersingsoperaties waaraan Nederland deelneemt. Het betreft dan de inzet van Nederlandse burgers en militairen in crisisbeheersingsoperaties van de VN, NAVO en EU.

De mandaten van VN-vredesoperaties zijn het afgelopen decennium veel breder en complexer geworden en schenken veelal nadrukkelijk aandacht aan mensenrechtenaspecten. 'De bescherming van burgers' die in de mandaten is opgenomen, heeft aan betekenis gewonnen. VN-vredesoperaties hebben een veel bredere reikwijdte en meer geïntegreerd karakter gekregen. Hierbij is de civiele component van dergelijke operaties (inclusief expertise op het gebied van mensenrechten) in omvang sterk gegroeid en nauwer verweven met de militaire aspecten van operaties. Nederland ondersteunt deze ontwikkeling, onder andere door de Nederlandse bijdragen aan deze operaties.

Veel taken van NAVO-operaties dragen indirect dan wel direct bij aan naleving van de mensenrechten. Nederland levert op dit moment een aanzienlijke bijdrage aan de *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan. Nederland heeft een *Memorandum of Understanding* (MoU) gesloten met de Afghaanse regering, waarin is vastgelegd dat personen die door Nederlandse ISAF-militairen aan de Afghaanse autoriteiten zijn overgedragen, worden behandeld conform internationale (mensenrechten) standaarden. Voorts is in dit MoU neergelegd dat de *Afghanistan Independent Human Rights Commission* (AIHRC), het Internationale Comité van het Rode Kruis evenals Nederlandse vertegenwoordigers toegang hebben tot deze gedetineerden. Via dit mechanisme vindt monitoring plaats. Ook andere ISAF-partners hebben dergelijke arrangementen gesloten met de Afghaanse regering.

De EU werkt aan betere integratie van haar doelstellingen op *gender*- en mensenrechtenterrein in het kader van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Overigens maakt deze inzet deel uit van het streven naar betere coherentie tussen de activiteiten die in het kader van het communautaire

beleid plaatsvinden en de externe betrekkingen van de EU. In EVDB-operaties is vrijwel altijd een mensenrechtenafdeling – veelal gecombineerd met *gender*-aangelegenheden – of is een aantal experts op dit gebied aan de missie verbonden. De missies hebben onder andere tot taak ervoor te zorgen dat eventuele wetgeving in overeenstemming is met internationale mensenrechten-standaarden, inclusief op het gebied van vrouwen. Onlangs zijn de lidstaten het eens geworden over een bundeling van alle relevante documenten op het gebied van *gender* en mensenrechten, waarmee de inbedding van dit beleid in het EVDB een stap dichterbij is gebracht. Nederland zal zich inzetten voor het opstellen van een handboek, dat een meer gebruikersvriendelijke handleiding biedt aan het personeel in EVDB-operaties in het veld.

3.5.2 De VN *Peacebuilding Commission*

Bij de VN is het besef gegroeid dat de inzet van VN-blauwhelmen in een veel breder kader dient te worden geplaatst. Voor het opbouwen van vrede is meer nodig. Tijdens de VN-Wereldtop in 2005 werd besloten tot de oprichting van de *Peacebuilding Commission* (PBC), die tot taak heeft post-conflictlanden te steunen bij hun wederopbouw. Het is de bedoeling deze landen op de internationale agenda te houden zolang het risico aanzienlijk blijft dat het land weer afglijdt naar geweld en conflict. Momenteel staan Sierra Leone en Burundi op de agenda van de PBC en het ligt in de lijn der verwachting dat daar binnenkort één of twee andere landen bij zullen komen. Om activiteiten en projecten te kunnen financieren is het *Peacebuilding Fund* opgericht, waar Nederland 15 miljoen euro aan heeft bijgedragen.

Het werk van de PBC krijgt vorm in landenspecifieke bijeenkomsten in New York en in bijeenkomsten in de hoofdsteden van de landen op de agenda. Hierbij zijn alle betrokkenen aanwezig: donoren, PBC-leden, lokale autoriteiten, internationale financiële instellingen en NGO's. Er wordt voor elk land een zogenaamde *Integrated Peacebuilding Strategy* (IPBS) opgesteld, waarin de grootste obstakels voor vredes-opbouw geïdentificeerd worden. Het gaat daarbij zowel om politieke, militaire, juridische als sociale problemen, die gezamenlijk moeten worden aangepakt teneinde een duurzame vrede tot stand te brengen. Het bevorderen en respecteren van de mensenrechten maakt daarvan onderdeel uit. In Burundi bijvoorbeeld betreft één van de prioriteiten het versterken van de rechtsstaat. Onder deze prioriteit valt ook het oprichten van een onafhankelijke nationale mensenrechten-commissie. In Sierra Leone heeft men afgesproken om mensenrechten als dwars-doorsnijdend onderwerp in alle prioriteiten van de IPBS op te nemen.

3.5.3 Nationaal Actieplan 1325

Nederland zal bijzondere aandacht besteden aan de positie van vrouwen in en na conflicten. Niet alleen omdat vrouwen een kwetsbare groep vormen en hun problematiek vaak specifieke maatregelen vereist, maar ook vanuit de overtuiging dat het vergroten van betrokkenheid en zeggenschap van vrouwen bijdraagt aan het oplossen van conflicten en aan een veilige, stabiele en leefbare wereld. Dit werd in 2000 door de VN-veiligheidsraad erkend in resolutie 1325, die sindsdien de basis voor internationale actie vormt. Resolutie 1325 richt zich op meerdere aspecten van het thema vrouwen, vrede en veiligheid.[40]

Om op nationaal niveau een nieuwe impuls te geven aan de implementatie van deze resolutie, ondertekenden overheid en maatschappelijke organisaties in Schokland op 30 juni jl. een overeenkomst waarin werd vastgelegd dat er een Nationaal Actieplan komt. In dit Nationale Actieplan, dat naar verwachting eind 2007 zal verschijnen, worden actiepunten geformuleerd voor zes aandachtsgebieden. Een van de aandachtsgebieden betreft 'protectie en mensenrechten'. Binnen dit aandachtsgebied kunnen onder meer afspraken worden uitgewerkt over het opstellen van gedragscodes voor vredesmissies, speciale aandacht voor de rehabilitatie en re-integratie van slachtoffers van seksueel geweld en het bestrijden van straffeloosheid van seksueel geweld.

Ter ondersteuning van de implementatie van resolutie 1325 zal extra steun gegeven worden aan UNFPA voor het bevorderen van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten in conflictsituaties.

40 S/RES/1325, 31 oktober 2000

Strategische inzet

- De integratie van mensenrechten in crisisbeheersingsoperaties zal voor Nederland in alle relevante fora een belangrijk aandachtspunt zijn.
- Nederland zal bijdragen aan de totstandkoming van een bruikbaar handboek *gender* en mensenrechten voor EVDB-missies.
- Nederland zal zich er actief voor blijven inzetten dat binnen het werk van de VN *Peacebuilding Commission* voldoende aandacht is voor mensenrechten.
- Nederland zal binnen het hele spectrum aan crisisbeheersing en wederopbouw speciale aandacht besteden aan het verbeteren van de positie van vrouwen.

3.6 Een rechtvaardige vrede

3.6.1 Het tegengaan van straffeloosheid

Het is voor het bevorderen en beschermen van mensenrechten van essentieel belang dat misdaden niet onbestraft blijven. Gerechtigheid is vanuit moreel oogpunt van belang. Wanneer de dader niet wordt vervolgd, voelt het slachtoffer zich niet meer veilig en gaat er evenmin een afschrikwekkend effect uit richting andere potentiële daders. Het bestrijden van straffeloosheid en het compenseren van slachtoffers is daarom zowel voor de samenleving als het individu van groot belang. Bovendien is het onbestraft laten van schendingen een schending op zich. Slachtoffers van mensenrechtenschendingen hebben immers recht op verhaal.[41] Het uitgangspunt hierbij is dat slachtoffers compensatie krijgen. Het gaat hier niet alleen om financiële compensatie, maar ook om genoegdoening en met name om een garantie door de overheid dat schending van hun mensenrechten in de toekomst niet meer zal voorkomen.

Het recht op verhaal dient in eerste instantie door de eigen overheid te worden gerealiseerd, die immers de plicht heeft zijn eigen burgers te beschermen.

41 In december 2005 nam de AVVN de '*Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Violations of International Human Rights and Humanitarian Law*' aan. Deze principes worden ook wel de 'Bassiouni-Van Boven' beginselen genoemd, naar de twee VN-mensenrechtenexperts die de basis voor deze principes hebben gelegd.

Om dit te bewerkstelligen dient de overheid onder meer te zorgen voor wetgeving die in overeenstemming is met internationale mensenrechtenverdragen en een goede en onafhankelijke juridische infrastructuur. Tevens dient de overheid extra aandacht te geven aan kwetsbare groepen, zodat ook zij hun recht kunnen en durven halen.

Er kan echter ook een beroep worden gedaan op de internationale gemeenschap, bijvoorbeeld wanneer het vanwege een politieke situatie in een land moeilijk is om een echt onafhankelijk proces te realiseren of wanneer het een land aan voldoende capaciteit ontbreekt. Nederland zet zich ervoor in om de juridische infrastructuur in landen te verbeteren, onder andere in het kader van het EU-nabuurschaps- en toetredingsbeleid, maar ook in ontwikkelingslanden. Versterking van de rechtsstaat maakt deel uit van de activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van goed bestuur.

Ook wanneer een land bewust in gebreke blijft bij het bestrijden van straffeloosheid ligt er een taak voor de internationale gemeenschap. Plegers van oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid, genocide en etnische zuiveringen zijn internationaal strafrechtelijk aansprakelijk voor hun daden. In het geval van zeer ernstige en grootschalige schendingen is het vervolgen van daders immers van belang voor het beschermen van de internationale rechtsorde. De internationale gemeenschap heeft de afgelopen jaren veel gedaan om de cultuur van straffeloosheid te doorbreken (zie ook 1.2.4). Concreet heeft dit geleid tot de oprichting van een aantal hoven en tribunalen op dit gebied. Zo werden in 1993 en 1994 twee ad hoc tribunalen opgericht voor de berechting van verdachten van de ernstige misdaden die in het voormalig Joegoslavië en Rwanda zijn gepleegd, in 2002 gevolgd door het speciale tribunaal voor Sierra Leone. Het Statuut van het Internationaal Strafhof (ISH) trad op 1 juli 2002 in werking. In 2006 werd overeenstemming bereikt tussen de VN en de Cambodjaanse overheid over de oprichting van het Cambodja tribunaal. In 2007 trad de overeenkomst tussen de VN en Libanon over de oprichting van een speciaal tribunaal voor Libanon in werking.

Nederland levert een belangrijke bedrage aan het tegengaan van straffeloosheid, met name door in Den Haag – de '*legal capital of the world*' – een groot aantal internationale juridische instellingen te huisvesten en hieraan een substantiële financiële bijdrage te leveren. Het betreft onder meer het Internationaal Strafhof en enkele van de ad hoc tribunalen die zijn opgericht om zich op specifieke situaties te richten. Het is de bedoeling dat ook het Libanon-tribunaal binnenkort in Nederland zal worden gevestigd. Nederland is ook inhoudelijk nauw

betrokken bij de werkzaamheden van deze instellingen. Als gastland voelt Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid om derde landen aan te sporen tot samenwerking met de in Den Haag gevestigde instellingen. Zo is medewerking van Servië met het Joegoslavië-tribunaal en Internationaal Strafhof voor Nederland een belangrijke voorwaarde voor het proces van Europese toenadering. In zijn bilaterale contacten zal Nederland aandringen op medewerking met het Internationaal Strafhof. Zo heeft Nederland onlangs de Soedanese regering aangesproken op het feit dat iemand tegen wie het Internationaal Strafhof een arrestatiebevel heeft uitgevaardigd, benoemd is tot lid van de Soedanese mensenrechtencommissie. Nederland heeft aangedrongen op uitlevering van deze persoon, die ervan wordt verdacht in Darfur oorlogsmisdaden te hebben begaan. Nederland zal ook in EU-verband aandringen op medewerking en uitlevering van verdachten.

3.6.2 *Transitional justice*

'Na een oorlog is het niet genoeg de wapens het zwijgen op te leggen. Vrede houdt in dat alle rechten worden geëerbiedigd. Je kunt niet het ene recht eerbiedigen en het andere schenden. Als een maatschappij de rechten van haar burgers niet respecteert, ondermijnt ze de vrede en voert ze ons weer terug naar de oorlog.'

(uitspraak van Maria Julia Hernandez, El-Salvadoriaanse mensenrechtenverdedigster)

Duurzame vrede is niet mogelijk zonder gerechtigheid. Het doen van recht is dan ook een onmisbare pijler bij de wederopbouw van een land. Wanneer hieraan in een post-conflictsituatie onvoldoende aandacht wordt besteed, ligt een nieuwe uitbarsting van geweld op de loer.

In post-conflictsituaties is het recht op verhaal echter meestal niet eenvoudig te realiseren. In veel gevallen zal het rechtssysteem opnieuw moeten worden opgebouwd. Het tegengaan van straffeloosheid houdt bovendien in dat de schenders van mensenrechten worden bestraft, ook wanneer het gaat om ambtenaren en politici die zich aan mensenrechtenschendingen schuldig hebben gemaakt.
In ernstige situaties is echter een groot deel van de overheidsadministratie direct of indirect betrokken geweest bij mensenrechtenschendingen. Een ingrijpende 'zuiveringsoperatie' zou de capaciteit van het overheidsapparaat, vaak een van de grootste problemen in een post-conflictsituatie, nog verder ondermijnen. Vanuit mensenrechtenoptiek is er hier dan ook sprake van een wezenlijk dilemma. Enerzijds hebben slachtoffers recht op verhaal en is het bestrijden van straf-

feloosheid voor een vreedzame en rechtvaardige samenleving op termijn onontbeerlijk. Anderzijds hebben de burgers in een post-conflictsituatie ook recht op een stabiele en goed werkende overheid die het kader garandeert waarbinnen zij hun mensenrechten kunnen effectueren. Zonder gerechtigheid is er geen sprake van duurzame vrede, maar voor vrede is meer nodig dan alleen gerechtigheid.

Diegenen die zich schuldig hebben gemaakt aan de misdaden tegen de menselijkheid zoals opgesomd in het Statuut van het Internationaal Strafhof dienen in alle gevallen te worden berecht. Het rechtsgevoel van niet alleen de nationale maar ook van de internationale gemeenschap is in dergelijke gevallen zozeer geschokt, dat er geen ruimte is voor andere oplossingen.

Voor degenen die misdaden hebben begaan die buiten deze 'hoogste categorie' vallen, zijn andere maatregelen denkbaar. In de praktijk wordt vaak een balans gevonden tussen berechting, publieke spijtbetuiging, verzoening, compensatie en vergeving. Het doen van recht dient echter ontegenzeggelijk het uitgangspunt te blijven. De marges om binnen dit uitgangspunt gebruik te maken van alternatieve methoden dienen afhankelijk te zijn van de behoeften van de slachtoffers en de gemeenschap daaromheen. Uit een recent OHCHR-onderzoek naar de perceptie van slachtoffers van het conflict in Noord-Oeganda blijkt dat zij zelf onderscheid maken tussen verschillende 'categorieën' daders en de wijze van berechting. Daar waar daders en slachtoffers in feite deel uitmaken van eenzelfde gemeenschap, zal het draagvlak voor een aanpak die sterk op verzoening en genoegdoening is gericht groter zijn dan wanneer sprake is van daders van buitenaf. Wanneer het draagvlak groot genoeg is, kan bijvoorbeeld worden gekozen voor traditionele manieren waarop verhaal wordt geboden. Uit dit onderzoek blijkt ook dat daar waar een voorkeur wordt uitgesproken voor amnestie, dit vaak is ingegeven door pragmatische overwegingen.[42] Bekend is de '*gacaca*' procedure die in Rwanda op grote schaal is toegepast in de nasleep van het conflict in 1994 en die werkt via boetedoening, bepaalde – lichtere – straffen, gevolgd door vergeving. Het is echter van belang dat deze gebruiken voldoende tegemoet komen aan 'recht op verhaal' in de zin dat er in ieder geval sprake moet zijn van waarheidsvinding en compensatie van slachtoffers. In geen geval mogen individuen die zijn aangeklaagd door het Internationale Strafhof of tribunalen gevrijwaard worden.

42 '*Making Peace Our Own – Victim's perceptions of accountability, reconciliation and transitional justice in Northern Uganda*', OHCHR, augustus 2007.

Nederland zal erop aandringen dat wanneer na afloop van een conflict amnestiewetgeving wordt aangenomen, deze wetgeving in overeenstemming moet zijn met internationale mensenrechtenstandaarden. Zo heeft Nederland onlangs, samen met andere landen en het Afghaanse maatschappelijk middenveld, met succes bij de Afghaanse president aandrongen op het verbeteren van een ontwerp-amnestieregeling. De inhoud van deze ontwerpregeling, het *National Reconciliation Charter*, baart de internationale gemeenschap zorgen. President Karzai heeft evenwel eind maart 2007 verzekerd dat hij geen wetgeving zal (contra)signeren die in strijd is met internationaal recht of internationaal aanvaarde mensenrechtennormen. Tot dusverre heeft de president woord gehouden. In de meest recente versie van het *National Reconciliation Charter* is een aantal omstreden artikelen komen te vervallen.

Strategische inzet:

- Nederland hanteert als uitgangspunt dat gerechtigheid onmisbaar is voor een duurzame vrede. Diegenen die zich schuldig hebben gemaakt aan de misdaden tegen de menselijkheid zoals opgesomd in het Statuut van het Internationaal Strafhof dienen in alle gevallen te worden berecht.

- Nederland zal zich ervoor inzetten om de nationale juridische infrastructuur van landen te versterken en erop aandringen dat wanneer een land amnestiewetgeving aanneemt, deze in overeenstemming is met internationale mensenrechtenstandaarden.

- Nederland zal een belangrijke bijdrage blijven leveren aan de internationale aanpak van straffeloosheid, in het bijzonder door inhoudelijke en financiële ondersteuning van internationale gerechtshoven en tribunalen.

- Nederland zal in samenwerking met de VN en NGO's een internationale conferentie organiseren over straffeloosheid en *transitional justice* om op basis van recente ervaringen, onder meer in Afghanistan, mogelijke oplossingen te identificeren voor de dilemma's die spelen bij het doen van recht in post-conflictsituaties.

4 De ondeelbaarheid van mensenrechten

4.1 Inleiding

‘Het ontstaan van armoede heeft veel ingrediënten, maar factoren als discriminatie, ongelijke toegang tot middelen en sociale en culturele stigmatisering zijn de vaste bestanddelen. Deze ‘factoren’ hebben ook een andere naam: ‘ontzegging van mensenrechten en menselijke waardigheid.’

(Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens Louise Arbour, 10 december 2006)

Gevrijwaard te zijn van een gebrek aan basisbehoeften - ‘*freedom from want*’ -, werd door President Roosevelt reeds op gelijke voet gesteld met de vrijheden van meningsuiting en godsdienst en de vrijwaring van angst. Voor een menswaardig en rechtvaardig bestaan zijn economische, sociale en culturele rechten even onmisbaar als burgerrechten en politieke rechten. Dit is geen papieren letter. Voor een slachtoffer van seksueel geweld heeft goede medische zorg niet minder prioriteit dan het berechten van de dader.

De gelijkwaardigheid van alle rechten, of ondeelbaarheid, komt op verschillende manieren tot uiting in het Nederlands buitenlands beleid. Ontwikkelingssamenwerking richt zich op landen waar het over het algemeen niet goed is gesteld met de realisatie van ESC-rechten en heeft mede tot doel de overheid te ondersteunen in deze realisatie. Dit gaat met name op voor de rechten die betrekking hebben op basisbehoeften van de mens, zoals het recht op water, het recht op voedsel, het recht op adequate huisvesting en het recht op gezondheidszorg. Het is voor de ontwikkeling van een gezonde en stabiele samenleving echter van belang om expliciet aandacht te besteden aan alle ESC-rechten, dus ook rechten die betrekking hebben op het vormen van een vakbond, sociale zekerheid en arbeidsomstandigheden.

Momenteel wordt onderhandeld over de totstandkoming van een facultatief protocol bij het VN-verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, dat onder meer tot doel heeft een klachtenmechanisme in het leven te roepen. Het Koninkrijk der Nederlanden is nauw betrokken bij de onderhandelingen en werkt constructief mee. Dit is mede van belang vanuit het oogpunt van een effectief en geloofwaardig buitenlands beleid.

De ondeelbaarheid van rechten manifesteert zich ook in het feit dat burgerrechten en politieke rechten onmisbaar zijn voor de realisatie van ESC-rechten. De overtuiging groeit dat er een sterke relatie bestaat tussen de bevordering van mensenrechten *in algemene zin* enerzijds en duurzame ontwikkeling anderzijds. Deze overtuiging wordt gestaafd door uitgebreid empirisch onderzoek. Studies van de Wereldbank en UNDP concluderen dat daar waar schendingen van burgerrechten en politieke rechten plaatsvinden, economische groei ernstig wordt gehinderd. Of mensen het hoofd boven water kunnen houden, blijkt afhankelijk van de mate waarin hun burgerrechten en politieke rechten worden gerespecteerd, in het bijzonder die rechten die te maken hebben met de democratische verantwoordingsplicht van een overheid.[43] Om hun positie te kunnen verbeteren, hebben armen toegang nodig tot informatie en een eerlijke rechtsgang, moet hun vrijheid van meningsuiting en vereniging worden gegarandeerd en moeten zij kunnen deelnemen aan besluitvormingsprocessen. Dat armoede meer dimensies heeft dan alleen economische, sociale of culturele aspecten is overigens ook terug te vinden in de vijf kerndimensies die door OESO/DAC worden onderscheiden. Armoedebestrijding moet oog hebben voor alle dimensies, ook de politieke. Wanneer men binnen deze dimensie onvoldoende capaciteiten en mogelijkheden – ofwel rechten – heeft, vormt dit een obstakel voor het verbeteren van de eigen situatie.

Hieruit volgt ook dat het investeren in de ontwikkeling van een land waar systematische mensenrechtenschendingen plaatsvinden en waar de wil ontbreekt om de situatie te verbeteren, niet tot de gewenste resultaten kán leiden. Een dergelijke investering kan dan ook beter achterwege worden gelaten. Wel dient in een dergelijke situatie rekening te worden gehouden met de ‘rechthebbenden’, de burgers van het land. Voorkomen moet worden dat zij dubbel slachtoffer worden van de opstelling van hun overheid.

43 World Bank (2005), *Equity and Development. World Development Report 2006*, Washington, DC. UNDP (2005), *Human Development Report 2005 – International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World*, New York. Robert J. Barro (1997), *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, MIT Press, Cambridge, Mass.

In dit hoofdstuk wordt de aanzet gegeven voor de nadere uitwerking van twee instrumenten waarmee de hierboven omschreven aspecten van ondeelbaarheid nog beter tot uitdrukking kunnen worden gebracht in het Nederlands buitenlands beleid. In de eerste paragraaf wordt een instrument gepresenteerd waarmee de algehele mensenrechtensituatie in een land – burgerrechten en politieke rechten én ESC-rechten – structureel kan worden verbeterd. In de tweede paragraaf wordt aangegeven dat de relatie tussen mensenrechten en ontwikkeling tot uiting dient te komen in de Nederlandse inspanningen op het gebied van de millenniumdoelen. Ten slotte komt het onderwerp 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' aan bod.

4.2 Een nationale 'infrastructuur' voor mensenrechten

Het begrip 'nationaal systeem voor mensenrechtenbescherming' is in VN-verband ontwikkeld. In het kader van de huidige hervormingsronde van de VN is veel aandacht besteed aan het effectief bevorderen van de naleving van mensenrechten op landenniveau, ook in het kader van ontwikkeling. In 2002 verscheen het tweede hervormingsrapport van de vorige SGVN, '*Strengthening of the United Nations: an agenda for further change*'.[44] In dit rapport wordt datgene wat in een land nodig is om de naleving van mensenrechten te garanderen, benoemd als '*national human rights protection mechanism*'. Het gaat als het ware om de nationale 'infrastructuur' op mensenrechtengebied, gebaseerd op internationale mensenrechtennormen. De VN heeft de versterking van de nationale systemen voor mensenrechtenbescherming als centrale doelstelling. Nederland steunt deze doelstelling en zal zich er voor inzetten om waar mogelijk ook door nationale interventies een bijdrage te leveren aan de versterking van deze systemen.

Een nationaal systeem voor mensenrechtenbescherming is het totaal aan waarborgen ('*checks and balances*') die moeten verzekeren dat overheden, als dragers van plichten, gehouden worden aan het respecteren, beschermen en vervullen van de rechten van mensen. Dit geldt niet alleen voor burgerrechten en politieke rechten, maar ook voor economische, sociale en culturele rechten. Hoe het systeem precies uit dient te zien, verschilt van land tot land. Niettemin kunnen vier algemene elementen worden onderscheiden die voor ieder land van belang zijn als onderdeel van een nationaal systeem voor de bescherming van mensenrechten.

---

44 VN-document A/57/387.

De basis voor een goed nationaal mensenrechtenbeleid is dat alle wetgeving, inclusief de grondwet, in overeenstemming wordt gebracht met internationale mensenrechtennormen en standaarden. Staten moeten de internationale mensenrechtenverdragen ratificeren en indien nodig uitvoeringswetgeving aannemen. De uitvoering van dergelijke wetgeving moet transparant zijn en burgers die zich door bepaalde overheidsbeslissingen in hun mensenrechten beknot weten, moeten gebruik kunnen maken van bezwaar- en beroepsprocedures. Overigens biedt het internationale mensenrechtensysteem meer dan alleen normstelling. Bij de naleving is van belang dat goed wordt samengewerkt met het Kantoor van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, dat veel ervaring heeft met het verlenen van technische assistentie. Ook dient optimaal te worden samengewerkt met de VN-verdragscomité's en de Speciale Procedures van de VN-mensenrechtenraad, die toezicht houden op de naleving van mensenrechtennormen.

Een tweede element betreft de aanwezigheid van effectieve instituties die mensenrechten bevorderen en beschermen. De *regering* heeft de primaire verantwoordelijkheid voor naleving van mensenrechten. Conceptwetgeving moet in overeenstemming zijn met mensenrechtennormen, er moeten voldoende begrotingsmiddelen worden toegewezen en er moet beleid worden ontwikkeld en uitgevoerd dat gericht is op de bevordering van de mensenrechten. Deze verantwoordelijkheid geldt ook voor overheidsdiensten zoals politie en justitie in strafrechtelijke aangelegenheden. Het *parlement* heeft, naast de ratificatie van internationale en regionale mensenrechtenverdragen en het aannemen van wetten die hiermee in overeenstemming zijn, een belangrijke toezichthoudende taak. Naleving van mensenrechten vereist ook *rechtsprekende instanties*. Onafhankelijke rechters zijn essentieel voor de verwezenlijking van het '*right to remedy*', ofwel het recht op genoegdoening (inclusief compensatie) voor burgers wier mensenrechten ten onrechte zijn beperkt. Dergelijke gerechtelijke voorzieningen dienen goed toegankelijk te zijn. Ten slotte kunnen ook nationale *mensenrechteninstituties* een belangrijke rol spelen, zoals een nationale mensenrechtencommissie en/of één of meer ombudsmannen. Hun taak is onder meer om klachten van burgers te behandelen en voorlichting over mensenrechten te geven.[45]

Een derde element betreft nationaal beleid, zowel de inhoud als de wijze waarop het tot stand komt. Mensenrechten en mensenrechtenprincipes als participatie, non-discriminatie en het afleggen van rekenschap dienen er integraal onderdeel

45 In de Paris Principles is vastgelegd aan welke criteria onafhankelijke nationale mensenrechteninstituties dienen te voldoen en wat hun taken zijn (A/RES/48/134, 20 december 1993)

van uit te maken. Dit is niet alleen wenselijk vanuit het oogpunt van legitimiteit, maar ook vanuit het oogpunt van effectiviteit en duurzaamheid.

Een nationaal systeem voor mensenrechtenbescherming kan niet functioneren wanneer rechthebbenden onvoldoende informatie over mensenrechten hebben. Dit geldt voor leraren, beleidsmakers, advocaten, maar ook voor bijvoorbeeld kinderen en kwetsbare groepen.

Het laatste element van een nationaal systeem voor mensenrechtenbescherming is een vrij, actief en onafhankelijk maatschappelijk middenveld dat opkomt voor mensenrechten en waarin mannen en vrouwen beiden participeren. Dit omvat onafhankelijke NGO's, mensenrechtenverdedigers, maar bijvoorbeeld ook vakbonden en andere organisaties die zich in het bijzonder bezig houden met de realisatie van ESC-rechten zoals het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid. Vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging en onafhankelijke media zijn hiervoor essentieel.

Strategische inzet

- Nederland zal expliciet aandacht besteden aan de versterking van nationale systemen voor de bescherming van mensenrechten in derde landen. Hiertoe zal een handleiding voor de Nederlandse ambassades worden opgesteld.

- Nederland zal het initiatief nemen dat op lokaal niveau ambassades een (politieke) dialoog aan gaan, al dan niet in EU-kader, om overheden te overtuigen van noodzaak en nut van samenwerking met het internationale mensenrechtenregime. Dit houdt onder meer in: ratificatie van mensenrechtenverdragen, rapportages aan verdragscomités, uitvoering van aanbevelingen van de verdragscomités, bereidheid van landen om Speciale Rapporteurs te ontvangen door middel van een zogenaamde 'staande uitnodiging', presentie van OHCHR.

4.3 Mensenrechten en de millenniumdoelen

4.3.1 Overeenkomsten en verschillen

Hoewel de millenniumdoelen zelf niet expliciet naar de mensenrechten verwijzen, zijn ze ontstaan in een *context* waarin de mensenrechten een centrale plaats hebben. De eerste paragrafen van de VN Millennium Verklaring zetten fundamentele waarden en principes uiteen, waaronder vrijheid, gelijkheid en tolerantie.[46] Dit zijn de waarden die ook ten grondslag liggen aan de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. In het rapport van SGVN *'In Larger Freedom'* werd opnieuw bevestigd dat mensenrechten samen met veiligheid en ontwikkeling de drie pijlers van het VN-systeem vormen. In het Slotdocument van de VN-Wereldtop in 2005, ten slotte, besloten de lidstaten tot het verder integreren van mensenrechten in het werk van het gehele VN-systeem, inclusief in het landenwerk.[47]

Er is dan ook sprake van sterke inhoudelijke overeenkomsten tussen de millenniumdoelen (MDG's) en de doelstellingen van mensenrechten zoals vastgelegd in verdragen. Beide zijn gericht op uitbanning van honger, toegang tot onderwijs, gezondheidsvoorzieningen en een betere positie van vrouwen, kinderen en andere kwetsbare groepen. Alle MDG's hebben dan ook een equivalent in de internationale mensenrechtenverdragen, met name het Verdrag over Economische, Sociale en Culturele Rechten (ICESCR), het Verdrag voor de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie tegen Vrouwen (CEDAW) en het Kinderrechtenverdrag (CRC). Er zijn echter ook verschillen. Terwijl staten met de MDG's een politieke verbintenis hebben gesloten, zijn zij bij het bekrachtigen van de mensenrechtenverdragen een bindende juridische verplichting aangegaan. Essentieel voor de MDG's zijn de concrete *benchmarks* en indicatoren; kenmerkend voor de mensenrechtenverdragen zijn de plicht tot non-discriminatie en de plicht de sociale en economische rechten stapsgewijs volledig te realiseren ('*achieve progressively the full realisation of rights*').

Het zijn met name deze verschillen die de combinatie van MDG's en mensenrechten binnen het OS-beleid interessant maken. De kracht van de MDG's ligt in het politieke karakter en meetbare doelen, maar tegelijkertijd ontbreekt een expliciete aansprakelijkheid. Mensenrechten zijn bij uitstek gebaseerd op de verantwoordingsplicht door de overheid. Mensenrechtenverdragen kennen weliswaar geen indicatoren, maar het ESC-verdrag verplicht staten een doelgericht plan te maken voor de realisatie van rechten en op de voortgang daarvan wordt toezicht gehou-

46 A/RES/55/2, 18 september 2000.
47 A/60/RES/1

den door de VN-Verdragscomités die aan de verdragen zijn verbonden . De conclusie is gerechtvaardigd dat de *benchmarks* in de MDG's en de bindende rechten en plichten van de mensenrechtenverdragen elkaar goed aanvullen en kunnen versterken.

4.3.2 Synergie in de praktijk

De mensenrechtenverdragen en vooral de non-discriminatieverplichting kunnen meer dan nu het geval is worden ingezet om te bevorderen dat ook de allerarmsten toegang krijgen tot basisdiensten en economische kansen. Voor een deel kan de synergie tussen MDG's en mensenrechten worden versterkt door in te zetten op het versterken van het nationale systeem voor mensenrechtenbescherming (zie paragraaf 4.2). Daarnaast zal Nederland echter ook gericht interveniëren door vanuit een mensenrechtenperspectief te kijken naar de strategieën van het partnerland voor het behalen van de MDG's en armoedebestrijding. Nederland zal hiermee ook in het bilaterale ontwikkelingsbeleid bevorderen dat de internationale mensenrechtennormen doorwerken naar het nationale beleid en het begrotingsproces van partnerlanden. Non-discriminatie en gelijkheid voor de wet, verantwoordingsplicht (*accountability*), participatie en informatie zijn hierbij sleutelbegrippen.

Strategische inzet

- Nederland zal in het bilaterale ontwikkelingsbeleid expliciete aandacht geven aan de relatie tussen mensenrechten en millenniumdoelen.

4.4 Maatschappelijk verantwoord ondernemen

De verantwoordelijkheden van overheden en de internationale gemeenschap op het gebied van mensenrechten en ontwikkeling zijn duidelijk. De invloed van niet-statelijke actoren neemt echter toe. Ook zij kunnen hun invloed aanwenden om condities in deze landen te verbeteren en een '*enabling environment*' voor de bescherming en bevordering van mensenrechten te creëren. Hieronder wordt kort ingegaan op de rol van het internationale bedrijfsleven.

De invloed van bedrijven is enorm gegroeid. De concentratietendens binnen het bedrijfsleven heeft ertoe geleid dat er tegenwoordig sprake is van grote, interna-

tionaal opererende ondernemingen met duizenden werknemers verspreid over de gehele wereld. Dergelijke ondernemingen kunnen binnen het eigen bedrijf een cultuur creëren die gebaseerd is op het bieden van een veilige ruimte voor de uitoefening van mensenrechten en fundamentele vrijheden. Dergelijke 'vrijplaatsen' kunnen op hun beurt een gunstige uitwerking hebben op de algemene mensenrechtensituatie in landen van vestiging. In bepaalde gevallen kan de interne bedrijfsvoering van dergelijke internationale ondernemingen zelfs meer effect hebben op de lokale mensenrechtensituatie dan de traditionele interstatelijke mensenrechteninstrumenten. Bovendien kan het internationale bedrijfsleven invloed uitoefenen op het beleid van landen van vestiging: afhankelijk van de lokale situatie en de belangen van het bedrijfsleven ter plaatse is het bedrijfsleven hier ook toe bereid gebleken.[48] Indien het respect voor mensenrechten voorts een belangrijker overweging wordt bij investerings- en handelsbeslissingen van bedrijven, kan dit een impuls geven aan de inspanningen van de betrokken regeringen op dit gebied.

Door de erkenning van de invloed die het bedrijfsleven kan hebben op het gebied van mensenrechten komen het internationale mensenrechtenbeleid en het beleid ter bevordering van 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' (MVO) dichter bij elkaar. Zoals gezegd zal het ministerie van Economische Zaken binnenkort een notitie over dit laatste onderwerp aan het Parlement sturen.

Nederland onderneemt diverse initiatieven die raken aan het verband tussen mensenrechten en MVO. Door financiering van en deelname aan initiatieven als *Global Compact*, EITI (*Extractive Industries Transparency Initiative*), de *Voluntary Principles on Security and Human Rights* en werkzaamheden rondom de OESO-Richtlijnen, speelt Nederland al een belangrijke rol op dit terrein. Nederland zal de deelname aan dit soort internationale, gemengde initiatieven voortzetten en waar nodig intensiveren. In het kader van de zogenaamde '*Decent Work Agenda*' besteedt de ILO veel aandacht aan de wereldwijde bevordering van sociale rechten.
Dit jaar heeft Nederland specifiek voor dit doel een extra financiële bijdrage toegezegd. De VN-mensenrechtenraad heeft een Speciale Vertegenwoordiger aangesteld die op het gebied van mensenrechten en transnationale bedrijven nader onderzoek heeft gedaan.[49] Nederland financiert een deel van zijn activiteiten,

48 In het kader van de *Voluntary Principles on Security and Human Rights* werkt een aantal bedrijven uit de olie-, gas- en mijnbouwsector nauw samen met een aantal regeringen en mensenrechten-NGO's om te komen tot een publieke en/of private beveiliging van hun fysieke infrastructuur met inachtneming van de mensenrechten.

49 Op dit moment wordt de functie van Speciale Vertegenwoordiger inzake mensenrechten en transnationale bedrijven en andere ondernemingen vervuld door de heer John Ruggie.

in het bijzonder de regionale consultaties die hij in het kader van zijn werkzaamheden organiseert. Ten slotte is van belang dat ook NGO's zoals Amnesty International, IKV Pax Christi en *Aim for Human Rights* (voorheen het Humanistisch Overleg Mensenrechten) inmiddels samenwerkingsverbanden zijn aangegaan met het bedrijfsleven.

Vanuit het mensenrechtenbeleid zal meer dan in het verleden aandacht worden besteed aan de rol van het internationale bedrijfsleven en mensenrechten. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal zich ervoor inzetten om de dialoog over dit onderwerp met het bedrijfsleven te versterken. Zo zal samen met vertegenwoordigers van geïnteresseerde NGO's een bedrijfslevendag worden georganiseerd over MVO en mensenrechten.

Strategische inzet

- Nederland zal initiatieven ondernemen om de dialoog met het bedrijfsleven te versterken. Zo zal samen met vertegenwoordigers van geïnteresseerde NGO's een bedrijfslevendag worden georganiseerd over maatschappelijk verantwoord ondernemen en mensenrechten. De dialoog is erop gericht de rol van het bedrijfsleven ten aanzien van het bevorderen van respect voor mensenrechten nader vorm te geven.

- Nederland zal in samenwerking met de 'Speciale Vertegenwoordiger inzake mensenrechten en transnationale bedrijven en andere ondernemingen' van de VN concrete activiteiten identificeren om de wereldwijde toepassing van maatschappelijk verantwoord ondernemen te bevorderen.

5 De stem van mensenrechten

5.1 Inleiding

'Weinig mensen zijn bereid de afkeuring van hun vrienden te trotseren of de censuur van hun collega's of de woede van de maatschappij. Morele moed is schaarser dan heldendom in de strijd of grote intelligentie. Het is echter een essentieel, onmisbaar kenmerk van mensen die een wereld willen veranderen die zich slechts met heel veel pijn laat veranderen.'

(Robert F. Kennedy, 1966)

We kunnen de naleving van mensenrechten wereldwijd bevorderen door landen aan te spreken op de internationale verplichtingen die zij zijn aangegaan, door te protesteren tegen schendingen en door hulp aan te bieden. Voor verandering binnen een samenleving is een roep van buitenaf echter niet voldoende. Mensen moeten uiteindelijk hun eigen rechten opeisen en hun eigen overheid daarop aanspreken en afrekenen.

Dit betekent echter niet dat we als internationale gemeenschap lijdzaam moeten afwachten tot er in een samenleving iets gebeurt voor we in actie kunnen komen. De roep van binnenuit is er eigenlijk altijd, maar klinkt niet overal even luid.
In veel arme samenlevingen weet het overgrote deel van de bevolking vaak eenvoudigweg niet dat er internationale verplichtingen zijn waar hun eigen regering zich aan heeft gecommitteerd, laat staan dat zij de capaciteit hebben om deze rechten voor zichzelf te claimen. In andere gevallen is de bevolking wellicht op de hoogte, maar is het gezien de opstelling van de autoriteiten nauwelijks mogelijk om iets met deze kennis te doen. Gelukkig zijn er in iedere samenleving mensen die de moed hebben om hun stem te laten horen. Zij zetten zich in om hun medeburgers te informeren en hun regeringen aan te spreken, ongeacht de gevaren die dit met zich mee kan brengen. Mensenrechtenverdedigers zijn de stem en het geweten van een maatschappij. Door hen te steunen dragen we bij aan verandering van binnenuit.

Dat de roep om verandering niet overal even luid klinkt, houdt vaak verband met een gebrek aan vrijheid van meningsuiting. Om ervoor te zorgen dat de stem van mensenrechtenverdedigers ook echt wordt gehoord, door medeburgers en door de overheid, is het waarborgen van deze vrijheid essentieel. Zonder vrije media zijn mensenrechtenverdedigers monddood, zonder mediadiversiteit heeft het publiek geen toegang tot verschillende opvattingen.

Dit hoofdstuk gaat in op de inzet van Nederland om de ‘stem van mensenrechten’ van binnenuit te versterken.

5.2 Mensenrechtenverdedigers

Mensenrechtenbeleid is mensenwerk. Bij de uitvoering van ons mensenrechtenbeleid is een speciale rol weggelegd voor mensen die voor hun eigen rechten – en die van anderen – opkomen. De moed die deze mensen vaak aan de dag leggen, verdient bijval, in morele en praktische zin. Nederland zal zich ervoor inspannen om deze mensenrechtenverdedigers bij te staan in hun werk.

5.2.1 Steun door politieke aandacht

Het Nederlandse beleid ten aanzien van de bescherming van mensenrechtenverdedigers is momenteel in belangrijke mate geënt op de richtlijnen die de Europese Unie in juni 2004 over dit onderwerp heeft aangenomen. Als EU-Voorzitter heeft Nederland zich er tijdens de tweede helft van 2004 voor ingespannen een impuls te geven aan de toepassing van deze richtlijnen. Dit resulteerde concreet in een handboek, dat vooral tot doel heeft de ambassades van EU-landen praktische handreikingen te geven voor de bescherming van mensenrechtenverdedigers.
In het handboek wordt ingegaan op de verschillende politieke en diplomatieke instrumenten die de EU kan inzetten wanneer mensenrechtenverdedigers in de problemen zijn geraakt of dreigen te raken. Hierbij kan worden gedacht aan demarches, verklaringen, bezoeken aan gevangenissen of het bijwonen van rechtszaken. De concrete toepassing van de EU-richtlijnen – met name ook door de eigen posten - blijft voor Nederland een voortdurend aandachtspunt. Tijdens de ambassadeursconferentie in 2007 is specifiek aandacht besteed aan het feit dat Nederland vanwege zijn uitgebreide postennetwerk een bijzondere verantwoordelijkheid heeft en een belangrijke rol dient te spelen bij de uitvoering van de EU-richtlijnen. Bovendien is Nederland binnen de EU ‘*burdensharer*’ op dit specifieke terrein, wat inhoudt dat Nederland namens het Voorzitterschap toe-

ziet op uitvoering van de richtlijnen. Vanuit deze positie kan er bijvoorbeeld op worden toegezien dat de EU in haar contacten met andere regionale organisaties het belang onderstreept van regionale instrumenten op het gebied van mensenrechtenverdedigers. Lokaal zal jaarlijks aandacht aan het thema worden besteed door aan ambassades te vragen samen met EU-partners rond de Internationale mensenrechtendag op 10 december een bijeenkomst met mensenrechtenverdedigers te organiseren. Om de eigen inzet en die van de EU verder te verbeteren, zal Nederland een actieplan ter bescherming van mensenrechtenverdedigers opstellen.

Om de inzet van politieke middelen zo effectief mogelijk te maken, is het van groot belang dat we in EU-verband optreden, om de eenvoudige reden dat een boodschap die namens 27 landen wordt afgegeven veel krachtiger is. In al haar politieke contacten moet de Unie zich het recht voorbehouden ook over individuele gevallen te kunnen spreken, ook al is dit tegen het zere been van veel gesprekspartners. Nederland zal zich ervoor inzetten dat hierover afspraken worden opgenomen in de modaliteiten van politieke dialogen, in het kader van associatie- en handelsakkoorden en anderszins. Dit betekent echter niet dat Nederland actie alleen aan het EU-Voorzitterschap moet overlaten. Ook tijdens bilaterale gesprekken en bezoeken moet aandacht worden gevraagd voor de situatie van mensenrechtenverdedigers en hun organisaties – ongeacht het land waarin zij actief zijn. Politieke aandacht voor een specifieke zaak kan bescherming bieden, wat soms het verschil tussen leven en dood kan uitmaken. Verdedigers van mensenrechten geven bovendien aan dat internationale aandacht van groot belang is om hoop te blijven houden op een betere situatie.
Om aan te geven dat Nederland serieus werk wil maken van de bescherming van deze mensen, zullen de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking tijdens hun buitenlandse bezoeken waar relevant mensenrechtenverdedigers ontmoeten. Ook in het werk van de Nederlandse mensenrechtenambassadeur zijn ontmoetingen met mensenrechtenverdedigers een centraal element.

5.2.2 Steun door middel van concrete projecten

In veel gevallen is politieke of diplomatieke steun alleen niet genoeg. Het is van belang ook met financiële middelen de capaciteitsopbouw en activiteiten van lokale mensenrechtenorganisaties te ondersteunen. Het Mensenrechtenfonds voorziet hierin. Het grootste deel van het beschikbare budget wordt rechtstreeks door ambassades uitgegeven, om te waarborgen dat het geld bij de meest

aangewezen organisaties ter plekke terecht komt. Bescherming van mensenrechtenverdedigers is een expliciete prioriteit. Het geld kan bijvoorbeeld worden aangewend voor ondersteuning van activiteiten op het terrein van lobby en bewustwording of waar nodig het inhuren van rechtsbijstand voor een mensenrechtenactivist die is gearresteerd. Ambassades zullen worden aangemoedigd om van deze mogelijkheden gebruik te maken. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen in de 'beleidsdocumenten', die naar aanleiding van de IOB-evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid door een aantal posten zijn opgesteld.[50]

5.2.3 De 'Mensenrechtentulp', een jaarlijkse onderscheiding voor mensenrechtenverdedigers

De structurele ondersteuning van mensenrechtenverdedigers door een gerichte inzet van politieke en financiële instrumenten zal zoals geschetst een essentieel onderdeel zijn van het Nederlandse beleid. Naast deze structurele ondersteuning is het van groot belang dat we bewust stil staan bij de bijzondere moed die mensenrechtenverdedigers aan de dag leggen in hun strijd voor een betere wereld. We mogen niet vergeten dat mensenrechten mensenwerk is.

De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken zal jaarlijks een onderscheiding – de Mensenrechtentulp – uitreiken aan een persoon die bijzondere morele moed heeft getoond bij het beschermen en bevorderen van de rechten van zijn of haar medeburgers. De onderscheiding is een manier om deze mensen, die soms met gevaar voor eigen leven een moeilijke strijd voeren, te eren en uit de anonimiteit te halen, om ze op deze manier extra bescherming te bieden. Kandidaten kunnen worden genomineerd door ambassades, mensenrechtenorganisaties en journalisten. De onderscheiding zal voor de eerste keer worden uitgereikt in 2008, het jaar waarin de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens 60 jaar bestaat.[51]

50 Momenteel heeft een zestal posten (in de Russische Federatie, Costa Rica, Zimbabwe, Iran, Soedan en China) een beleidsdocument mensenrechten opgesteld. In deze documenten is het Nederlandse mensenrechtenbeleid vertaald naar de lokale situatie. De belangrijkste problemen op het gebied van mensenrechten zijn geïdentificeerd en er is een interventiestrategie geformuleerd.

51 Meer informatie over de onderscheiding en de nominatieprocedure is te vinden op www.minbuza.nl.

Strategische inzet

- Als eerbetoon aan het werk van mensenrechtenverdedigers zal de Minister van Buitenlandse Zaken jaarlijks de Mensenrechtentulp uitreiken aan een persoon die bijzondere morele moed heeft getoond bij het beschermen en bevorderen van mensenrechten.

- De ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking zullen waar relevant tijdens hun bezoeken aan landen mensenrechtenverdedigers ontmoeten.

- Nederland zal als '*burdensharer*' toezien op de uitvoering van de EU-richtlijnen over mensenrechtenverdedigers en hieraan ook met het eigen postennetwerk actief bijdragen.

- Nederland zal een 'actieplan mensenrechtenverdedigers' opstellen om de ondersteuning van het werk van mensenrechtenverdedigers (nationaal en in EU-verband) verder te verbeteren.

- Door middel van het Mensenrechtenfonds zal de capaciteitsopbouw van mensenrechtenorganisaties worden ondersteund en activiteiten worden bevorderd. Middelen uit het Mensenrechtenfonds zijn ook beschikbaar voor de bescherming van het werk van mensenrechtenverdedigers.

- Nederlandse ambassades zullen op de Internationale Mensenrechtendag (10 december) aandacht besteden aan de positie van mensenrechtenverdedigers door een bijeenkomst met hen te organiseren.

5.3 Vrijheid van meningsuiting

Onze samenleving zou geen democratische, vrije en ontwikkelde gemeenschap zijn zonder het recht op vrije meningsuiting. Nederland staat voor de vrijheid van meningsuiting, aangezien het een essentieel recht is voor een vreedzame democratie, voor de vrijheid van het individu en voor individuele en collectieve ontplooiing en ontwikkeling. Deze opstelling is Nederland ook verplicht aan de eigen geschiedenis, waarin steeds plaats is geweest voor het vrije debat tussen verschillende ideologische stromingen en waar een groot filosoof als

Baruch Spinoza in de zeventiende eeuw zijn traktaten over de vrijheid van gedachte en meningsuiting heeft kunnen formuleren die de weg hebben bereid voor de huidige visie op de vrije meningsuiting.

De bescherming van de vrijheid van meningsuiting is verankerd in een groot aantal internationale rechtsbronnen, waaronder de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. Belangrijk hierbij is ook het verbod op censuur en een open informatiebeleid door de overheid. Voor bevordering van alle mensenrechten is essentieel dat mensenrechtenverdedigers vrijuit kunnen spreken en schrijven. Overheden mogen dan ook slechts in zeer beperkte mate grenzen aan de vrije meningsuiting stellen. Grenzen die gesteld worden aan vrijheid van meningsuiting dienen in de wet te zijn vastgelegd, door de rechter te kunnen worden getoetst en in alle gevallen in overeenstemming te zijn met internationale mensenrechtennormen.

De strijd om vrij te kunnen zeggen en schrijven wat men denkt, is in veel landen nog niet ten einde. Nederland vindt het van groot belang om dit proces te ondersteunen. De vrijheid van meningsuiting kan immers werken als een katalysator voor verwezenlijking van respect voor andere mensenrechten. Het afdwingen van alle mensenrechten is ten zeerste gebaat bij een luide en heldere stem voor alle burgers, en in het bijzonder voor mensenrechtenverdedigers. Bovendien is de democratie de staatsvorm waarin de meeste ruimte is voor de naleving van mensenrechten. En voor democratie is vrijheid van meningsuiting onontbeerlijk.

De VN beschikt over een Speciale Rapporteur voor Vrijheid van Meningsuiting. De OVSE kent een Vertegenwoordiger voor Mediavrijheid. Voor Nederland zijn deze mechanismen van groot belang bij de bescherming van de vrijheid van meningsuiting. Ook resoluties waarin het recht op een vrije meningsuiting daadwerkelijk wordt ondersteund krijgen de volle steun van Nederland. Immers, via dialoog, hoor en wederhoor, wederzijds respect en individuele vrijheden komt men tot vooruitgang en ontwikkeling.

5.3.1 Mediadiversiteit

Vrije media zijn onmisbaar om het hierboven omschreven katalyserend effect van het recht op vrijheid van meningsuiting te realiseren en om de stem van mensenrechten te laten klinken. Nederland zal daarom eveneens activiteiten en organisaties ondersteunen die bijdragen aan het vergroten van het aanbod van media in landen met een sterk eenzijdig aanbod. Burgers hebben recht op meer-

dere visies op de nationale en internationale politieke situatie. Pluriformiteit in de media is een belangrijke voorwaarde voor een gezond publiek debat. In landen waar de persvrijheid onder druk staat, zal Nederland zich actief inzetten voor het behoud of herstel van die vrijheid en pluriformiteit. Mediadiversiteit wordt expliciet genoemd als doelstelling binnen het nieuwe Mensenrechtenfonds.

Zeker in perioden voorafgaand aan verkiezingen is persvrijheid van het grootste belang voor een democratisch verloop. De bevolking moet haar keuze kunnen maken op basis van voldoende informatie over feiten en standpunten. Daarom zullen Nederlandse ambassades in de aanloop naar nationale verkiezingen verslag doen over de situatie van media en journalisten en zo nodig in gesprek treden met de autoriteiten, indien gewenst in overleg met EU-partners.

Strategische inzet

- Nederland zal bevorderen dat meer aandacht wordt besteed aan het thema 'vrijheid van meningsuiting' in de VN-mensenrechtenraad.

- Nederland zal in de aanloop naar verkiezingen in landen extra aandacht besteden aan beperkingen van de vrijheid van meningsuiting en vrije pers, en indien noodzakelijk actie ondernemen om problemen aan de orde te stellen.

- Nederland zal mediadiversiteit ondersteunen in landen waar het media-aanbod zeer eenzijdig is, en waar behoefte is aan alternatieve nieuwsbronnen naast die van de overheid of gelieerd aan de overheid.

- Teneinde de kwaliteit van vrije nieuwsgaring te bevorderen, zal Nederland bijdragen aan de training van journalisten.

www.minbuza.nl

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

november 2007

